

ANALISIS CSIS

Keamanan dan Pembangunan Kawasan ASEAN

- Pengkajian Keamanan di ASEAN: Kecenderungan dan Arah
- Pembangunan Ekonomi dan Energi di Kawasan ASEAN
- Prospek Pasar Minyak
- Prospek Kerja Sama Keamanan Multilateral di Asia Timur
- Hak Asasi Manusia: Korban Perang Dingin, Pelajaran dan Agenda untuk Indonesia
- Politik Luar Negeri Indonesia: Suatu Evaluasi
- Menilai Kembali "Potret" Kebijakan Negara Sekuler di India
- DOKUMEN: Membangun Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik
- TIMBANGAN BUKU: Operasi Perdamaian PBB Tantangan di Masa Depan



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto dan Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Daftar Isi

• Pengantar Redaksi	
• Pengkajian Keamanan di ASEAN: Kecenderungan dan Arah <i>Herman Joseph S. Kraft</i>	85
• Pembangunan Ekonomi dan Energi di Kawasan ASEAN <i>Hadi Soesastro</i>	103
• Prospek Pasar Minyak <i>Wijarso</i>	121
• Prospek Kerja Sama Keamanan Multilateral di Asia Timur <i>Asnani Usman</i>	132
• Hak Asasi Manusia: Korban Perang Dingin, Pelajaran dan Agenda untuk Indonesia <i>Bantarto Bandoro</i>	148
• Politik Luar Negeri Indonesia: Suatu Evaluasi <i>Mochtar Kusuma-Atmadja</i>	156
• Menilai Kembali "Potret" Kebijakan Negara Sekuler di India <i>Dhurorudin Mashad</i>	173
• <i>Dokumen</i> : Membangun Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik <i>Tim Departemen Hubungan Internasional</i>	185
• <i>Timbangan Buku</i> : Operasi Perdamaian PBB -- Tantangan di Masa Depan <i>A.K.P. Mochtan</i>	189

Pengantar Redaksi

PENGKAJIAN keamanan di ASEAN disoroti kecenderungan dan arahnya oleh *Herman Joseph S. Kraft*. Dikatakan bahwa ancaman pokok terhadap keamanan berasal dari keadaan dalam negeri. Dan satu-satunya cara untuk menangani ini adalah dengan pembangunan nasional, khususnya usaha pembangunan negara-bangsa. Menjadi doktrin bahwa ketahanan nasional dan regional secara paling baik ditingkatkan yaitu melalui pembangunan masyarakat, dalam arti ekonomi, politik, sosial dan budaya. Akan tetapi, perubahan-perubahan dalam lingkungan internasional telah begitu banyak mengganggu perspektif keamanan negara-negara ASEAN, sehingga dibutuhkan lebih banyak perhatian pada masalah ancaman dari luar negeri.

Pertumbuhan ekonomi tampaknya memang mampu memacu peningkatan konsumsi energi. Hal ini terlihat jelas di beberapa negara berkembang terutama di kawasan ASEAN. Menurut *Hadi Soesastro*, yang menjadi persoalan ialah upaya apakah yang harus diambil agar peningkatan konsumsi energi tersebut jangan sampai menjadi kendala bagi pembangunan ekonomi suatu negara. Sudah tepatkah kebijakan pemberian subsidi silang pada beberapa produk BBM tertentu bila dilihat dari segi perekonomian negara, kendati hal itu dimaksudkan untuk pemerataan sosial? Kebijakan penentuan harga BBM memang memiliki beberapa tujuan antara lain demi pemerataan sosial agar harga beberapa BBM tersebut terjangkau rakyat miskin, namun masih ada tujuan lain seperti efisiensi ekonomi serta kelangkaan keuangan. Harga energi hendaknya jangan dijadikan alat untuk mengatasi problem pengentasan kemiskinan, sebab justru cenderung mengaburkan akar penyebab dari masalah itu sendiri.

Pasar minyak dunia saat ini dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti perkembangan harga minyak, kuota dan pasokan minyak serta persepsi pelaku pasar berjangka (*future market*). Perkembangan harga minyak akhir-akhir ini terus menunjukkan penurunan. Sedangkan plafon dan kuota yang ditetapkan OPEC, menurut *Wijarso*, sering dilanggar oleh para anggota OPEC. Di samping itu pelaku pasar berjangka ternyata juga memiliki pengaruh dalam perkembangan harga dan pasar minyak. Prospek pasar minyak untuk triwulan II/1994 di-

perkiraan akan terus melemah. Sedangkan prospek pasar minyak untuk jangka yang lebih panjang akan banyak dipengaruhi oleh kebijakan Saudi Arabia. Padahal sikap negara tersebut tampaknya tidak akan mendongkrak harga minyak ke tingkat yang lebih baik. Dan hal itu akan berdampak kurang baik bagi Indonesia.

Dalam tulisannya *Asnani Usman* menguraikan bahwa dengan pelbagai latar belakang sejarah, kepentingan nasional, dan lain-lain, negara kawasan Asia Timur belum memungkinkan membentuk kerja sama keamanan multilateral secara formal. Segala gagasan yang mengarah ke sana masih dianggap tidak realistis. Tetapi walaupun begitu pihak-pihak non-pemerintah, seperti kalangan universitas dan lembaga penelitian, dan lain-lain atas kapasitas pribadi telah merintis dialog membahas masalah tadi, sekaligus memberikan kesempatan kepada negara-negara di kawasan membicarakan masalah secara terbuka dan komprehensif. Dialog semacam ini pada gilirannya secara tidak langsung akan mempengaruhi stabilitas dan keamanan.

Sebagai anggota masyarakat internasional, apalagi sebagai Ketua Gerakan Non Blok, Indonesia tidak dapat menjauhi perubahan-perubahan yang terjadi dalam hubungan antara negara. Misalnya masalah Hak Asasi Manusia (HAM) dan lingkungan. Oleh karena itu, menurut *Bantarto Bandoro*, Indonesia tidak hanya dituntut untuk memiliki kepekaan yang tinggi terhadap masalah HAM, tetapi perlu juga tampil dengan pemikiran baru, yang bermakna bagi perbaikan implementasi serta pemahaman yang lebih mendasar mengenai masalah-masalah tadi.

Indonesia dievaluasi *Mochtar Kusuma-Atmadja* menjalankan politik luar negeri sesuai kepentingan nasionalnya, dengan memperhatikan kedudukan pentingnya sebagai negara kunci di Asia Tenggara. Berprinsip bebas dan aktif yang selalu menjaga kemandirian dan tak mengurbankan identitas, hubungan bilateral Indonesia dengan negara lain pada umumnya baik, terutama dengan negara tetangga. Penanganan Kamboja telah membantu ASEAN berkembang sebagai satuan politik yang kuat dengan reputasi semakin berwibawa, walaupun ASEAN pada dasarnya persekutuan negara untuk kerja sama ekonomi, sosial dan budaya. Di OKI Indonesia mendekatkan OKI pada gerakan umum negara berkembang. Di arena lebih luas Indonesia berhasil menjadikan Gerakan Non-Blok faktor penting dalam percaturan internasional, sebagai gerakan pembela kepentingan negara berkembang guna memperbaiki nasib dalam kedudukan ekonomi dan politik. Indonesia dapat memprakarsai usaha pembentukan Tata Dunia Internasional Baru dengan menjadikan keputusan-keputusan Konperensi Asia Afrika sebagai agenda dari negara-negara berkembang Non-Blok untuk "Gerakan Menuju Tatanan Dunia Internasional Baru".

Kebijakan negara sekuler di India dinilai kembali oleh *Dhurorudin Mashad*. Negara sekuler ini diartikan bahwa negara India tidak menjadi negara agama, namun mengakui kebebasan beragama di mana masing-masing agama bebas melaksanakan ajaran-ajarannya untuk kepentingan keteraturan sosial dan moral kemasyarakatan. Dalam pelaksanaan sangatlah sulit, sebab dari segi hukum hanya sedikit sekali diberikan patokan untuk memberlakukan kebijakan umum. Diabstraksi dari hukum dasar (UUD) dan kebiasaan-kebiasaan hukum, akibatnya gagal mengatasi dinamika dan detail-detail interaksi agama-agama di In-

dia. Maka selama 46 tahun sejarah India, penerapan negara sekuler belum terlaksana seperti yang dikonsepsikan Nehru. Persoalan pelik menyangkut isu-isu keagamaan tetap sering muncul ke permukaan, yang tak jarang mengancam stabilitas dan demokrasi di India. Dan itu memperlihatkan tidak konsistennya paham negara sekuler, agar tidak memihak satu agama mana pun.

Pertemuan para pemimpin APEC ke-5 di Seattle yang didahului dengan Pertemuan SOM tidak mengeluarkan suatu putusan konkret tentang bentuk, struktur dan kelembagaan APEC. Mereka hanya merumuskan pandangan yang berupa Pernyataan Visi Ekonomi (*Economic Vision Statement*), yang antara lain berupa komitmen untuk menciptakan masa depan yang stabil dan makmur bagi rakyat di kawasan Asia Pasifik dengan memperkuat landasan kerja sama ekonomi. Ringkasan peristiwa yang diberi judul "Membangun Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik" memuat Pertemuan APEC yang berlangsung di Seattle, AS, pada bulan November 1993 dan persiapan Pertemuan APEC di Indonesia November 1994, yang disusun oleh *Tim Departemen Hubungan Internasional*.

April 1994

REDAKSI

Pengkajian Keamanan di ASEAN: Kecenderungan dan Arah*

Herman Joseph S. Kraft

PERISTIWA-peristiwa sangat penting dan perubahan-perubahan cepat yang terjadi tiga tahun lalu, telah membuka jalan untuk penyusunan kembali tatanan politik global. Berakhirnya Perang Dingin dan hancurnya Uni Soviet adalah kejadian yang paling penting dan menyebabkan transformasi sistem internasional. Akan tetapi, transformasi ini juga mendatangkan tantangan-tantangan teoretis baru yang menyangkut bukan hanya tugas pekerjaan para akademikus, yang bagaimanapun sewajarnya terlibat dalam pemecahannya, melainkan juga tugas pekerjaan lingkungan elite politik. Di antara tantangan-tantangan teoretis ini, konsep mengenai keamanan telah menjadi salah satu perhatian terpenting sesudah masa Perang Dingin.

Dari awal persaingan yang berpola dua-kutub antara Amerika Serikat dan Uni So-

viet, pengkajian-pengkajian keamanan terutama bercorak satu dimensi yang pertama-tama berpusat pada kekuatan militer dan penggunaannya dalam usaha mencapai tujuan-tujuan politis. Pada pokoknya hal ini merupakan ciri pengkajian-pengkajian strategi yang menjadi sub-bidang terkemuka dari pengkajian bidang keamanan.¹ Pengkajian strategi pada umumnya memperhatikan hubungan antara kekuatan dan penggunaannya dalam politik luar negeri. Secara lebih khusus, ia pertama-tama dikaitkan dengan peperangan dalam berbagai bentuknya, politik pertahanan Amerika Serikat, dan ancaman nuklir. Karena cepatnya gerak perubahan dalam sistem internasional, maka orientasi yang sempit ini akan membatasi kemampuan pengkajian-pengkajian strategi hanya untuk mengatasi perubahan dimensi-

*Diterjemahkan oleh Sunarto dan Daru Mursito dari Herman Joseph S. Kraft, "Security Studies in ASEAN: Trends and Directions" dalam Konperensi mengenai *The Future of Asia Pacific Security Studies and Exchange Activities* (Indonesia: Hotel Sanur Beach Bali, 12-15 Desember 1993).

¹Diskusi bagus mengenai masalah ini dapat ditemukan dalam Barry Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* (Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books, Ltd., 1983): 8. Lihat juga Joseph S. Nye, Jr., "The Contribution of Strategic Studies: Future Challenges," *Adelphi Paper* 235 (Spring 1989): 22-23.

dimensi masalah keamanan. Kepentingan ekonomi dan anggaran belanja negara -- seperti ada-tidaknya daya saing perdagangan dan masalah proteksionisme, defisit anggaran, dan beban hutang nasional -- sudah menjadi bagian depan dari debat-debat politik mengenai terancamnya kesejahteraan bangsa-bangsa dan stabilitas negara-negara. Isu-isu baru seperti lingkungan hidup, keimigrasian, narkoba dan AIDs juga telah mulai memasuki bidang yang dahulunya tidak disentuh pengkajian strategi. Menghadapi perkembangan-perkembangan ini, para ahli maupun pengkaji-pengkaji bidang keamanan diharuskan menilai kembali konseptualisasi bidang pekerjaan mereka.²

Perubahan-perubahan yang diakibatkan oleh berakhirnya Perang Dingin juga telah berperan menonjolkan isu dan perkembangan baru di Asia Tenggara yang mempengaruhi perspektif keamanan negara-negara ASEAN. Meskipun demikian, kebutuhan untuk "memikirkan kembali" masalah keamanan belumlah mencapai tingkat mende-

sak sebagaimana di negara-negara Eropa dan Amerika Utara. Seperti halnya dengan kebanyakan negara yang sedang berkembang dan kurang berkembang, maka masalah keamanan di antara negara-negara ASEAN selalu menjadi fenomena dengan banyak aspek yang ditandai oleh saling ketergantungan yang kompleks antara hal-hal dalam negeri dan luar negeri. Sebagaimana ditunjukkan oleh seorang analis, bahwa hal ini:

"... tercermin dalam keadaan sosial dan ekonomi kebanyakan negara berkembang yang mudah terganggu, yang diperburuk oleh kenyataan bahwa banyak negara berkembang sedang mengalami krisis identitas dan masalah legitimasi politis dan historis. Sementara di negara-negara maju konsep negara-bangsa mungkin telah berganti, maka di negara-negara berkembang kedudukan entitas politik entah itu bangsa atau negara paling-paling belum mantap dan tak menentu. Patut dikemukakan bahwa di kebanyakan negara berkembang keterkaitan antara berbagai komponen stabilitas nasional terbukti berperan lebih penting dalam memburuk atau membaiknya keamanan. Dalam hal sejarah politik, komposisi sosial dan kenyataan ekonomi, ada kaitan yang kuat antara berbagai faktor dalam negeri dan luar negeri untuk terbinanya keamanan. Akibatnya adalah sangat memperumit pekerjaan para elite penguasa dalam mencoba mengelola keamanan (pada semua tingkat) sambil sekaligus mengupayakan tercapainya tujuan pembangunan dan mantapnya kehidupan bernegara."³

Kendatipun analisis konvensional memandang apa yang dicapai dalam pembangunan bangsa dan negara sebagai sudah relatif tinggi, namun negara-negara ASEAN percaya bahwa pembangunan ini berlangsung terus dalam era pasca Perang Dingin. Sekalipun demikian, pengkajian keamanan di ASEAN harus mengkaji perubahan-peru-

²Sekarang ada perkembangan literatur tentang isu ini. Lihat Mark M. Lowenthal, "National Security as a Concept: Does It Need to be Redefined?" *CRS Report for Congress* (7 Januari 1993); James R. Golden, "Economics and National Strategy: Convergence, Global Networks, and Cooperative Competition," *The Washington Quarterly* (Summer 1993): 91-113; Alpo M. Rusi, *After the Cold War: Europe's New Political Architecture* (Hampshire, U.K.: MacMillan Press, 1993); Graham Allison and Gregory Treverton, ed. *Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order* (New York and London: W.W. Norton and Co., 1992); dan Theodore C. Sorensen, "Rethinking National Security," *Foreign Affairs* (Summer 1990): 1-18. Akan tetapi, ada juga yang mengingatkan bahwa memperluas lingkup pengkajian keamanan dengan memasukkan hal-hal baru "akan merusak koherensi intelektual, dan membuatnya lebih sukar memikirkan pemecahan bagi masalah penting apa pun." Lihat Stephen Walt, "The Renaissance of Security Studies," *International Studies Quarterly* 35, no. 2 (Juni 1991): 213.

³Yezid Sayigh, "Confronting the 1990s: Security in the Developing Countries," *Adelphi Paper* 251 (Summer 1990): 3.

bahan dalam lingkup kawasan yang diakibatkan oleh berakhirnya Perang Dingin, dan harus menganalisis dampaknya bagi perspektif keamanan masing-masing negara ASEAN dan stabilitas kawasan secara keseluruhan. Makalah ini mengulas bagaimana pengkajian keamanan di ASEAN disesuaikan dengan perkembangan-perkembangan di kawasan menyusul berakhirnya Perang Dingin. Di dalamnya dibahas keadaan pengkajian keamanan setelah kehancuran struktur dua-kutub yang menguasai politik internasional hampir sepanjang masa sesudah Perang Dunia II. Akan tetapi, pembahasan ini dibatasi oleh tiga hal.

Pertama, kumpulan karangan mengenai keamanan Asia Tenggara dan khususnya keamanan ASEAN adalah luas. Namun karangan yang justru berarti adalah kajian-kajian yang dibuat oleh para ahli dan analisis yang berasal dari luar kawasan. Secara bersama-sama, karya dari para ahli ini memberi sumbangan besar untuk pengembangan pengkajian keamanan di kawasan. Akan tetapi, karangan mereka lebih bersifat indikatif tentang apa yang secara historis lebih merupakan upaya-upaya keamanan negara-negara di luar kawasan daripada apa yang dipikirkan negara-negara Asia Tenggara (dan ASEAN) sendiri tentang upaya keamanan mereka. Berkenaan dengan yang kedua, makalah ini ingin meneliti, yakni upaya keamanan dari negara-negara ASEAN sebagaimana ditunjukkan dalam kecenderungan dan arah pengkajian-pengkajian keamanan di negara-negara ASEAN. Makalah ini melihat ulasan-ulasan yang diajukan oleh ahli-ahli dan lembaga-lembaga ASEAN mengenai hal-hal yang dipikirkan akan mengganggu keamanan negara-negara ASEAN.

Kedua, makalah ini menghadapi kendala

berkenaan dengan bahasa. Kebanyakan karangan yang mengkaji keamanan di ASEAN ditulis dalam bahasa Inggris dan kebanyakan seminarnya pun dilaksanakan dalam bahasa Inggris. Akan tetapi, ada sejumlah penelitian yang agak banyak di Indonesia dan Thailand yang ditulis dalam bahasa dan tulisan (khusus Thailand) mereka masing-masing. Hal-hal ini tidak termuat dalam makalah ini.

Ketiga, karena kekurangan data maka Brunei Darussalam tidak dimasukkan dalam pengkajian ini. Pengkajian bidang keamanan di Brunei masih dalam tahap awal perkembangan. Meskipun usaha-usaha untuk mendirikan suatu lembaga Pengkajian Politik dan Strategi telah dilakukan sejak tahun 1989, namun belum dihasilkan sesuatu pun yang konkret. Menteri Luar Negerilah yang berperan aktif bertukar pikiran mengenai keamanan di kawasan. Oleh karena itu, sangat sedikit saja terbitan penelitian yang memberitahukan perkembangan pengkajian keamanan di Brunei.

Lingkup Pengkajian Keamanan di ASEAN

Stephen Walt pernah sekali menulis bahwa "usaha apa pun untuk menyebut persisnya lingkup dari pengkajian keamanan adalah sesuatu yang sewenang-wenang".⁴ Lingkup itu tentunya berhubungan dengan persepsi-persepsi tentang "nilai-nilai pokok" apa yang ingin dilindungi atau diamankan oleh negara yang bersangkutan. Dasar-dasar rasional untuk keamanan ASEAN ditentukan oleh tuntutan-tuntutan keadaan pasca penjajahan demi pembangunan negara-bangsa di negara-negara yang sedang ber-

⁴Walt, *op. cit.*, 212.

kembang. Tuntutan ini dipengaruhi oleh nuansa historis yang menghasilkan definisi ancaman, dan penentuan kebijakan keamanan merupakan wewenang pemegang kekuasaan. Dan karena itu, menjadikan "keamanan" secara subyektif didasarkan pada persepsi-persepsi dari para pengambil keputusan negara. Tantangan apa pun terhadap otoritas politik elite penguasa dan kebijakan-kebijakan demi tujuan pembangunan negara-bangsa, dipandang sebagai ancaman pada keamanan negara. Sifat relatifnya keamanan di antara negara-negara sedang berkembang seringkali membangkitkan tantangan-tantangan bagi pihak-pihak di luar lingkaran kekuasaan. Tantangan-tantangan ini biasanya adalah akibat perbedaan etnis dan/atau ideologis, dan demi legitimasi rezim.⁵ Tantangan-tantangan domestik ini menjelaskan pentingnya ancaman dalam negeri bagi keamanan nasional di negara-negara berkembang, dan merupakan faktor-faktor yang membuat negara menjadi lebih rawan terhadap campur tangan luar dan peka pada ancaman yang terang-terangan dari luar negeri.

Dalam konteks ini negara-negara ASEAN telah mendefinisikan keamanan secara komprehensif yang mencakup lebih daripada melulu masalah militer atau pertahanan. Konsep keamanan komprehensif ini memandang politik, ekonomi, dan kesejahteraan sosial masyarakat dan negara sebagai segi-segi keamanan yang sama pentingnya. Secara konseptual ini diberlakukan baik pada tingkat dalam negeri maupun internasional.

Keamanan komprehensif secara resmi dipegang teguh oleh Indonesia, Malaysia, dan

⁵Diskusi berikut diangkat dari tulisan Muthiah Alagappa. *The National Security of Developing States: Lessons from Thailand* (Dover, Massachusetts: Auburn House Publishing Co., 1987): 5-14.

Singapura sebagai doktrin keamanannya. Doktrin *ketahanan nasional* Indonesia secara resmi diakui pada tahun 1973. Mantan Menteri Luar Negeri Mochtar Kusumaatmadja menunjukkan penekanan keamanan komprehensif di dalam negeri dengan argumennya bahwa ketahanan nasional secara paling baik ditingkatkan "melalui pembangunan masyarakat dalam arti ekonomi, politik, sosial, dan budaya".⁶ Bersamaan dengan konsep mengenai ketahanan kawasan, maka ketahanan nasional juga secara resmi telah diakui oleh ASEAN sebagai kerangka untuk keamanan kawasan. Sebagaimana dikemukakan oleh Jusuf Wanandi, kerangka ini berpandangan bahwa "jika masing-masing negara anggota (ASEAN) dapat melaksanakan seluruh pembangunan nasionalnya dan mengatasi ancaman-ancaman dalam negeri, maka otomatis akan dihasilkan ketahanan kawasan sama seperti sebuah mata rantai mendapatkan seluruh kekuatannya dari kekuatan masing-masing matarantai".⁷

Konsep Singapura tentang pertahanan menyeluruh berasal dari falsafah pasca kemerdekaan yang menekankan identitas nasional, kesatuan internal, dan pembangunan ekonomi. Sementara konsep Malaysia sendiri tentang keamanan komprehensif berasal dari upaya-upaya politik umum yang digunakan selama Masa Darurat tahun 1948-1960.⁸ Filipina tidak merumuskan doktrin

⁶Mochtar Kusuma-Atmadja, "Some Thoughts on ASEAN Security Cooperation: An Indonesian's Perspective," Ministry of Foreign Affairs, *Indonesia dan Kerjasama Keamanan Regional* (Jakarta: 1993): 15.

⁷Jusuf Wanandi, "ASEAN Perspectives on International Security: An Indonesian View," dalam Donald Hugh McMillen, ed. *Asian Perspectives on International Security* (New York: St. Martin's Press, 1984): 41.

⁸Muthiah Alagappa, "Comprehensive Security: Interpretations in ASEAN Countries," dalam Robert A.

keamanan nasional, namun ada rumusan yang jelas tentang gagasan bahwa keamanan negara dapat dijamin paling baik dengan "mengusahakan tingkat dan langkah pembangunan ekonomi yang diinginkan di satu pihak, dan ketertiban umum pada tingkat nasional dan lokal di lain pihak."⁹ Pandangan Thailand tentang keamanan bervariasi sesuai dengan perhatian khusus masing-masing rezim. Meskipun demikian, ada kesamaan bidang yang memperlihatkan keinginannya pada perspektif keamanan yang multi-dimensi (yang menekankan segi politik, ekonomi, psiko-sosial, dan militer) lebih daripada secara sempit dibatasi pada bidang militer.¹⁰

Mendefinisikan keamanan secara komprehensif untuk menjawab tuntutan membangun bangsa dan negara mempunyai pengaruh yang berarti bagi perkembangan pengkajian keamanan di ASEAN. Pertama, pengkajian keamanan di ASEAN pada umumnya berorientasi pada kebijakan. Amat sedikit dibutuhkan dan karena itu sangat sedikit dilakukan usaha membangun teori atau pengkajian konseptual tentang keamanan di ASEAN.¹¹ Demikianlah adanya, meskipun ternyata bidang pengkajian keamanan di ASEAN sekarang telah meluas

hingga mencakup kalangan akademikus sebagai penyumbang penting dalam pembahasannya. Sebagaimana dinyatakan oleh seorang pakar yang sudah jauh terlibat dalam pengkajian keamanan di kawasan: "Pengkajian strategi Asia Tenggara ..., sampai suatu tingkat yang berarti, bukanlah karya filsafati, metodologis, teratur, atau mempunyai misi. Pengkajian ini pertama-tama lebih merupakan pengakuan akan kenyataan yang ada, bukan dalam istilah-istilah mengenai bagaimana situasi khusus seharusnya, melainkan sebagai gantinya, apakah situasi yang sebenarnya".¹² Adanya ancaman yang jelas bagi negara, seperti kaum pemberontak Komunis yang berusaha menggulingkan pemerintahan, menuntut ditetapkan kebijakan yang tegas. Hal ini misalnya tidak sama dengan masalah ancaman nuklir dari Uni Soviet yang ditujukan ke Amerika Serikat, atau sebaliknya. Meskipun tidak kurang riuhnya suatu ancaman, seperti pemberontakan itu, namun ancaman serangan nuklir tidaklah langsung dan karena itu mendorong adanya pemikiran teoretis dan konseptual.

Kedua, orientasi pembangunan negara-bangsa telah mengarahkan perhatian, kendatipun tidak secara eksklusif, pada ancaman dari dalam negeri terhadap kelestarian negara. Hal ini berlawanan dengan kecenderungan pengkajian keamanan di Amerika Serikat dan Eropa yang menekankan *keamanan internasional*.¹³ Isu keamanan internasional telah dipandang penting oleh negara-negara ASEAN. Khususnya Singapura telah menyesuaikan kegiatan politiknya de-

Scalapino, et.al., ed. *Asian Security Issues: Regional and Global* (Berkeley: Institute of East Asian Studies, 1988): 50.

⁹Fidel V. Ramos, "Nation Building and National Security," pidato pada hari-jadi ke-81 Philippine Columbian Association, Plaza Dilao, Paco, Manila, 11 Desember 1988.

¹⁰Alagappa. *The National Security of Developing States*, op. cit., 38-39.

¹¹Muthiah Alagappa barangkali pantas mendapat perhatian di antara ahli-ahli keamanan ASEAN karena sumbangannya pada pembangunan teori dan model dan konseptualisasi dalam bidang keamanan.

¹²Sandhu, op. cit., 29.

¹³Joseph S. Nye, Jr., "The Contribution of Strategic Studies: Future Challenges," *Adelphi Paper* 235 (Spring 1989): 22-23; dan Neta C. Crawford, "Once and Future Security Studies," *Security Studies* 1, no. 2 (Winter 1991): 285.

ngan persaingan Perang Dingin antara Amerika Serikat dan Uni Soviet.¹⁴ Akan tetapi, Asia Tenggara pada dasarnya merupakan suatu "kawasan pergolakan" dalam empat puluh tahun terakhir, di mana "hampir lima puluh pemberontakan, baik Komunis maupun separatistis, ... terjadi atau sedang berkecamuk karena berbagai sebab atau peristiwa dan untuk bermacam-macam tujuan dan kepentingan".¹⁵ Berakhirnya Perang Dingin sekarang mungkin memaksa negara-negara ASEAN untuk lebih serius memikirkan implikasi-implikasi dari adanya lingkungan keamanan internasional yang tak menentu.

Lingkungan Keamanan di ASEAN Pasca Perang Dingin

Berakhirnya Perang Dingin ditandai dengan restrukturisasi lingkungan keamanan di Asia Tenggara. Meskipun dampaknya atas kawasan kurang menunjukkan proporsi dramatis dibanding perubahan-perubahan yang dihasilkannya di Eropa dan dalam hu-

bugan antar adidaya, namun kehancuran struktur Perang Dingin telah membawa masalah-masalah baru dan menonjolkan isu-isu yang sebelumnya tak dihiraukan yang sekarang secara langsung mengganggu kepentingan keamanan negara-negara ASEAN. Sementara perhatian sehubungan dengan pembangunan bangsa dan negara menyebabkan negara-negara ASEAN mengutamakan stabilitas politik dalam negeri, maka sekarang lebih banyak perhatian diberikan pada stabilitas kawasan.

Berakhirnya persaingan dua adidaya pada mulanya dipikirkan merupakan tanda datangnya lingkungan keamanan yang lebih baik di kawasan. Bahaya global perang nuklir berkurang dengan semakin menyurutnya persaingan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Di samping itu, normalisasi hubungan Cina-Soviet yang menyusul membuka jalan bagi era kerja sama negara-negara besar yang secara dramatis mempengaruhi stabilitas kawasan. Hal ini secara langsung terbukti di Asia Tenggara dengan dicapainya kesepakatan oleh anggota-anggota tetap Dewan Keamanan PBB dalam bulan Agustus 1990 yang menyetujui suatu kerangka komprehensif penyelesaian konflik Kamboja.

Membaiknya hubungan negara-negara besar juga telah mempengaruhi hubungan negara-negara ASEAN dengan Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina. Kunjungan bersejarah dilakukan oleh Presiden Soeharto dari Indonesia dan Perdana Menteri Lee Kuan Yew dari Singapura ke Moskow, masing-masing pada tahun 1989 dan 1990, diikuti oleh diperluasnya undangan bagi Uni Soviet oleh ASEAN untuk menghadiri pembukaan Pertemuan Menteri-menteri ASEAN dalam bulan Juli 1991. Hubungan diplomatik dipulihkan lagi antara Jakarta dan Bei-

¹⁴Sangat banyak publikasi diterbitkan oleh ahli-ahli Singapura mengenai Uni Soviet dan hubungannya dengan kawasan Asia-Pasifik. Lihat Lau Teik Soon dan Bilveer Singh, ed., *The Soviet Union in the Asia-Pacific Region* (Singapura: Heinemann Asia for the Singapore Institute of International Affairs, 1989); Derek da Cunha, *Soviet Naval Power in the Pacific* (Singapore: Lynne Reiner for Institute of Southeast Asian Studies, 1990); dan Derek da Cunha, "Major Asian Powers and the Development of the Singaporean and Malaysian Armed Forces," *Contemporary Southeast Asia* 13, no. 1 (Juni 1991): 61-63.

¹⁵Chai-Anan Samudavanija dan Sukhumband Paribatra, "Development for Security, Security for Development: Prospects for Durable Stability in Southeast Asia," dalam Kusuma Smitwongse dan Sukhumband Paribatra, ed., *Durable Stability in Southeast Asia* (Singapura: Institute for Southeast Asian Studies, 1987): 3.

jing dalam bulan Agustus 1990 setelah mengalami kekosongan selama duapuluhtiga tahun. Peresmian hubungan diplomatik antara Singapura dan Beijing menyusul pada bulan Oktober dalam tahun yang sama.

Akan tetapi, era kehendak baik (*era of goodwill*) ini tidak berlangsung lama, ketika tatanan global yang berciri dua kutub membuka jalan bagi suatu struktur banyak kutub yang kompleks berisikan ketidakpastian. Bagi negara-negara ASEAN, ketidakpastian ini berkisar pada empat masalah penting yang berkaitan: (1) pengurangan kehadiran militer AS di kawasan; (2) munculnya peranan kekuatan-kekuatan regional; (3) perselisihan-perselisihan teritorial yang tak terpecahkan di Asia Tenggara; dan (4) ketegangan-ketegangan yang berhubungan dengan perdagangan.

Penarikan kekuatan AS dari pangkalan-pangkalan di Filipina dan besarnya pemotongan anggaran pertahanannya telah menimbulkan pertanyaan tentang kemampuan AS untuk melaksanakan perannya sebagai kekuatan pengimbang, perantara yang jujur, dan akhirnya penjamin stabilitas di kawasan Asia-Pasifik.¹⁶ Dengan hilangnya ancaman militer yang pasti bagi kepentingan AS, maka aturan-aturan yang mempersyaratkan dapat digunakannya kekuatan militer AS menjadi tidak jelas. Bagi negara-negara ASEAN masalah yang utama adalah kesiediaan para pemimpin politik AS untuk menggunakan kekuatan militernya dalam konflik regional yang melibatkan satu atau lebih negara sekutunya di kawasan.¹⁷ Ting-

kat ketidakpastian berbeda di antara negara-negara ASEAN, dengan Filipina jelas yang paling terpengaruh oleh masalah ini. Dasawarsa-dasawarsa ketergantungan pada dukungan militer AS telah membuat angkatan bersenjata Filipina dalam posisi sulit untuk mengambil alih tugas-tugas pertahanan luar negeri yang di masa lalu dilakukan kekuatan AS. Lebih lanjut, jaminan dukungan militer yang diberikan dalam Persetujuan Pertahanan Timbal Balik sekarang mulai tak berarti setelah kekuatan AS meninggalkan Filipina.¹⁸

Meskipun demikian, negara-negara ASEAN yang lain lebih memprihatinkan akibat-akibat pada stabilitas negara tepian Pasifik Barat dari penarikan seluruh kekuatan AS di kawasan. Hal ini khususnya sangat berarti berkaitan dengan ambisi-ambisi kekuatan Asia yang tumbuh pesat. Perspektif setiap negara berbeda-beda, tetapi pada umumnya Cina, India dan Jepang dipandang menjadi ancaman potensial yang besar bagi stabilitas kawasan.¹⁹

UPSK (Strategic and Security Studies Programme, University Kebangsaan Malaysia, 1991): 23.

¹⁸Lihat "Facing the Future: A Philippine Agenda for Philippine-American Relations," *Solidarity* (Special Issue), nos. 137-138 (Januari-Juni 1993): 19-46 dan 61-69; Carolina G. Hernandez, "The Philippines: Preparing for Aftermath of the Phaseout," dalam Viberto Selochan, ed. *Security in the Asia-Pacific Region: The Challenge of a Changing Environment* (Canberra: Australian Defence Studies Centre, 1993): 107-119; dan Herman Joseph S. Kraft, "After the Bases are Gone: A Philippine Perspective on the Future of Philippine-US Security Relations," *Pacific Forum/CSIS Policy Report Series* (Mei 1993).

¹⁹Lihat Chandran Jeshurun, ed. *China, India, Japan and the Security of Southeast Asia* (Singapura: Institute for Southeast Asian Studies, 1993); A. Hasnan Habib, "ASEAN and Regional Security," Ministry of Foreign Affairs, *Indonesia dan Kerjasama Keamanan Regional* (Jakarta: 1993): 28-29; Sukhumband Pariba-

¹⁶Lihat Departemen Pertahanan AS, "A Strategic Framework for the Asian-Pacific Rim." Suatu laporan untuk Congress yang disiapkan oleh Office of Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, 1992.

¹⁷Zakaria Haji Ahmad, "Images of American Power: Perspectives from Southeast Asia," makalah

Keprihatinan sehubungan dengan peranan AS yang tak menentu dalam keamanan kawasan, dan munculnya Cina, India dan Jepang sebagai potensi kekuatan-kekuatan hegemonis telah mendorong negara-negara ASEAN untuk mengambil langkah meningkatkan kesiapan militer mereka, suatu proses yang dapat menyebabkan merebaknya perlombaan senjata di kawasan. Kebijakan pengembangan senjata dan modernisasi militer di antara negara-negara ASEAN sekarang telah dilihat seolah-olah menunjukkan lahirnya perlombaan persenjataan di Asia Tenggara.²⁰ Apakah perlengkapan ASEAN merupakan lahirnya perlombaan senjata atau hanya tanggapan pada kebutuhan jangka panjang yang sudah semestinya, bagaimanapun menimbulkan pertanyaan terhadap siapakah persenjataan ini ditujukan. Hal ini menjadi makin penting ketika muncul perselisihan antar negara sekawasan.

Selama masa Perang Dingin, menguatnya hubungan-hubungan antar negara ASEAN dalam Konperensi Puncak di Bali pada tahun 1976 dan persatuan yang disebabkan oleh pendirian bersama ASEAN menghadapi konflik Kamboja, berakibat klaim-klaim teritorial tumpang-tindih yang melibatkan negara-negara ASEAN sangat mengendap di bawah permukaan. Akan

tetapi, masalah-masalah ini tak terhindari muncul kembali ketika isu-isu geo-strategis era Perang Dingin berkurang arti pentingnya dan pudarlah konflik Kamboja sebagai suatu ancaman dalam kesadaran pembuat politik ASEAN. Yang terkemuka di antara masalah-masalah teritorial ini adalah bersaingnya klaim-klaim pemilikan pulau-pulau di dan landas kontinen dari Laut Cina Selatan. Ini melibatkan Brunei, Cina, Malaysia, Filipina, Taiwan dan Vietnam. Peningkatan militerisasi daerah itu dan sikap Cina yang tanpa kompromi atas masalah kedaulatan telah menciptakan suatu situasi yang mengkhawatirkan sebagai berpotensi menjadi konflik bersenjata. Masalah lain meliputi perselisihan mengenai Sabah antara Malaysia dan Filipina, mengenai Pedra Branca (Pulau Batu Puti) antara Malaysia dan Singapura, mengenai Sipadan/Ligitan antara Malaysia dan Indonesia, mengenai Limbang antara Malaysia dan Brunei, dan sejumlah klaim tumpang-tindih mengenai landas kontinen dan zona ekonomi eksklusif di Asia Tenggara.

Bahkan tatkala konfrontasi militer global antar negara adidaya berlangsung sebelum terjadinya perselisihan antar kawasan, timbulnya isu-isu pertentangan dagang pada tahun 1980-an telah makin mencuatkan masalah ekonomi dalam hubungan internasional. Ironisnya, Amerika Serikatlah yang berada pada pusat permasalahan-permasalahan ini. Menyurutnya arti ancaman Soviet telah menggeser fokus politik luar negeri AS tertuju pada hasil-hasil domestik akibat kedudukannya yang makin berkurang dalam sistem ekonomi internasional. Sikap pemerintah Amerika Serikat sekarang yang mengutamakan pada permasalahan sosial dan ekonomi dalam negeri, membuatnya bertenangan dengan sekutu-sekutu Asianya. Sementara kebijakan-kebijakan AS pertamanya ditujukan untuk mengurangi defisit

tra, "Asia-Pacific Regional Security Issues," dalam Rohanna Mahmood dan Rustam A. Sani, ed. *Confidence Building and Conflict Reduction in the Pacific* (Kuala Lumpur: Institute for Strategic and International Studies, 1993): 36 dan 40; Abdul Razak Abdullah Baginda, "The Changing Strategic Environment of the Asia-Pacific Region: A Malaysian Perspective," dalam Selochan, *op. cit.*, 78-86; dan Julius C. Parrenas, "China and Japan in ASEAN's Strategic Perceptions," *Contemporary Southeast Asia* 12, no. 3 (Desember 1990): 198-224.

²⁰Bilveer Singh, "ASEAN's Arms Procurements: Challenge of the Security Dilemma in the Post-Cold War Era," *Comparative Strategy* 12 (1993): 199-223.

perdagangannya dengan Jepang, hal demikian ini juga diterapkan dalam hubungannya dengan negara-negara Asia Timur lainnya, termasuk negara-negara ASEAN. Sebagai akibatnya, perbedaan-perbedaan persepsi mengenai praktek-praktek dagang yang dapat diterima dan keprihatinan-keprihatinan atas proteksionisme sekarang telah menggantikan ketakutan akan konflik antar negara besar sebagai ancaman utama bagi stabilitas kawasan.

Meskipun ada peningkatan yang nyata dalam memandang penting politik luar negeri dan hubungan internasional, namun perhatian utama negara-negara ASEAN tetaplah terhadap stabilitas dalam negeri. Sungguh telah ada banyak kemajuan, ketika ancaman pemberontakan Komunis hampir sepenuhnya menghilang di ASEAN.²¹ Hanya Filipina masih menghadapi kegiatan pemberontakan Komunis, tetapi gerakannya terhambat oleh perbedaan ideologis yang terpecah-pecah.²² Sebenarnya para pengkaji keamanan di Filipina telah mulai mengutamakan keamanan melampaui masalah pemberontakan.²³ Sekalipun demikian, tantangan-tantangan dalam negeri masih tetap hal yang utama bagi negara-negara ASEAN.

Nation-building di ASEAN tetap menghadapi hambatan-hambatan yang berakar pada perbedaan etnis dan sektoral.

²¹Lihat Leonard C. Sebastian, "Ending an Armed Struggle Without Surrender: The Demise of the Communist Party of Malaya (1979-1989) and Aftermath," *Contemporary Southeast Asia* 13, no. 3 (Desember 1991): 271-298.

²²Untuk diskusi mengenai perbedaan ideologi ini, lihat the Special Issue on the Philippine Left dari *Kasarinlan* 18, no. 1 (Kwartal Ketiga 1992).

²³Suatu ilustrasi penting ada dalam Julius C. Parrenas, "Beyond the Insurgency: Prospects for Philippine Security in the Year 2000," *Strategic Papers* 1, no. 1 (1989).

Tingkat pertumbuhan ekonomi yang mengesankan (kecuali Filipina) tidak memecahkan, dan kebanyakan justru lebih memperburuk, masalah pembagian kekayaan yang tidak merata di masyarakat negara-negara ASEAN. Kesenjangan tetap ada di antara daerah desa dan kota, sektor pertanian dan industri, dan di antara kelompok etnis.²⁴ Pertumbuhan ekonomi yang pesat dan modernisasi yang menyertainya juga mendatangkan kemungkinan reaksi politis tak menyenangkan dari kelompok tradisional yang berdalih untuk melindungi nilai-nilai dan kebenaran-kebenaran agama maupun etnis.²⁵ Di lain pihak, pluralisme politik yang semakin besar, sebagai akibat samping kebijakan ekonomi deregulasi dari pemerintah, merupakan tantangan potensial bagi penguasa negara-negara yang sedang berkembang.

Percampuran perhatian keamanan internasional yang baru di tengah berlanjutnya masalah-masalah domestik ini menciptakan lingkungan keamanan baru yang seyogyanya menjadi bahan kajian keamanan di kawasan.

Perkembangan Terakhir Pengkajian Keamanan di ASEAN

Berakhirnya Perang Dingin terjadi bersamaan dengan sejumlah perkembangan baru yang ada dalam bidang pengkajian keamanan-

²⁴Kusuma Snitwongse, "Strategic Developments in Southeast Asia," dalam Desmond Ball, ed. *Strategic Studies in a Changing World: Global, Regional and Australian Perspectives* (Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, 1992): 281.

²⁵Mohammad Abu Bakar, "External Influences on Contemporary Islamic Resurgence in Malaysia," *Contemporary Southeast Asia* 13, no. 2 (September 1991): 227.

an di kawasan ASEAN.

*Perkembangan Kelembagaan.*²⁶ Pengkajian yang sistematis tentang masalah keamanan di ASEAN tidak mengherankan dimulai sebagai bidang tugas pemerintah. Kelompok pengkajian khusus dan kuliah-kuliah teratur di dalam akademi dan lembaga staf pertahanan dan militer yang berbeda-beda di setiap negara, khususnya merupakan pusat-pusat sumber daya yang penting untuk pengkajian keamanan. Penekanan orientasi pembangunannya, dilestarikan dalam kurikulum lembaga-lembaga pendidikan militer ASEAN. Ini memberi sumbangan yang sangat besar untuk mulainya gagasan bahwa militer harus memainkan suatu peranan yang besar dalam pembangunan nasionalnya.²⁷ Menteri-menteri Luar Negeri masing-masing negara ASEAN, khususnya *think-tank* departemennya, juga telah dan terus memberikan sumbangan penting bagi pengembangan pengkajian keamanan. Dewan Riset dan Pengembangan Indonesia, Lembaga Diplomas dan Hubungan Internasional Malaysia, Lembaga Pelayanan Luar Negeri Filipina, dan Lembaga Urusan-urusan Luar Negeri Thailand sudah sangat aktif menganalisis dan meneliti isu-isu keamanan internasional. Akan tetapi, banyak hasil karya dari kantor-kantor ini hanya diperuntukkan kepentingan pemerintah dan sedikit saja sumbangannya untuk perbincangan umum tentang keamanan. Bahkan karya-karya

tulis mahasiswa akademi pertahanan dan staf militer pada umumnya dipandang "bersifat rahasia". Hanya di dalam lembaga akademi sungguh-sungguh ada arus informasi yang bebas tentang apa yang dipandang topik-topik sensitif.

Isu-isu mengenai keamanan internasional dan stabilitas politik dalam negeri mulai diperkenalkan sebagai bagian dari tawaran matakuliah di universitas-universitas dan sebagai topik diskusi di organisasi atau lembaga berbasis universitas dalam tahun 1950-an. Lembaga Pengkajian Asia di Universitas Filipina dan Perkumpulan Sosialis dari Universitas Malaya di antaranya adalah yang pertama mengorganisasi forum demikian. Di Bangkok Lembaga Pengkajian Asia (IAS) akhirnya didirikan di Universitas Chulalongkorn pada tahun 1967.

Lembaga-lembaga dan *think-tank* independen yang sepenuhnya mengkaji keamanan mulai menjadi penting dalam masa tahun 1960 dan 1970-an. SIIA (*Singapore Institute of International Affairs*) berdiri pada tahun 1962, ISEAS (*Institute of Southeast Asian Studies*) didirikan di Singapura pada tahun 1968, CSIS (*Centre for Strategic and International Studies*) didirikan di Jakarta tahun 1971 dan ISIS (*Institute of Strategic and International Studies*) didirikan di Kuala Lumpur tahun 1983. Tiga lembaga yang terakhir akhirnya menjadi *think tank* besar di antara organisasi-organisasi ASEAN dengan dukungan staf dan profesional sepenuhnya yang terdiri dari 100 orang atau lebih. Pada tahun 1980-an setiap negara di ASEAN (kecuali Brunei) telah memiliki tiga lembaga atau lebih yang berkepentingan dengan penelitian dan analisis isu-isu keamanan.

Lembaga-lembaga ini umumnya memi-

²⁶Diskusi dalam bagian ini banyak mengambil dari K.S. Sandhu, "Strategic Studies in the Region," dalam Desmond Ball dan David Horner, ed. *op. cit.*, 224-255.

²⁷J. Soedjati Djiwandono dan Yong Mun Cheong, "The Military and Development in Southeast Asia: Perspectives from Observers and Practitioners," dalam J. Soedjati Djiwandono dan Yun Mun Cheong, ed. *Soldiers and Stability in Southeast Asia* (Singapura: Institute for Southeast Asian Studies, 1988): 9.

liki karakteristik dan tujuan-tujuan yang sama. Mereka mendefinisikan keamanan dalam konteksnya yang luas, mengikuti pengarah yang digariskan pemerintah mereka. Apakah ini menyangkut kerangka kerja atau pegangan prinsip, dapat diketahui dari corak hubungan pimpinan lembaga dengan pemerintah di negara itu. Yang juga mencolok adalah fokusnya pada pragmatisme dan realisme. Bahkan di lingkungan-lingkungan akademis, pengkajian keamanan berlanjut entah itu berorientasi kebijakan (seperti halnya di CSIS-Jakarta dan ISIS-Kuala Lumpur) atau berorientasi isu (seperti halnya ISEAS).

Sekarang ini perkembangan kelembagaan dalam pengkajian keamanan di ASEAN ditandai oleh semakin menonjolnya lembaga-lembaga ini terlibat dalam isu-isu politik ekonomi internasional dan pendirian ASEAN-ISIS (*ASEAN Institutes of Strategic and International Studies*).

Pada umumnya lembaga-lembaga pengkajian strategis yang telah berperan menonjol di tiap-tiap negara ASEAN, dilibatkan dalam program riset urusan keamanan pada bermacam-macam bidang. Bahkan ketika keamanan didefinisikan dalam arti luas, yang diutamakan adalah masalah-masalah politik dan militer. Dengan munculnya isu perselisihan perdagangan internasional, politik ekonomi telah menjadi aspek penting dari agenda keamanan di kawasan. CRC-IISS (*Center for Research and Communications Institute for International and Strategic Studies*) yang didirikan dalam tahun 1988 untuk menyelidiki isu-isu hubungan internasional dan keamanan, telah mengalihkan perhatian mereka dari isu-isu politik-militer dalam sistem internasional menuju politik perdagangan dan hubungan ekonomi internasional. Pada waktu yang sama,

lembaga-lembaga yang tidak merasa berkepentingan dengan masalah keamanan telah dilibatkan riset atas stabilitas kawasan dan ketegangan-ketegangan ekonomi yang muncul dari masalah perdagangan dan ekonomi di kawasan Asia-Pasifik. Yang terpenting di antara lembaga-lembaga ini adalah *Institute of East Asian Political Economy of the National University* dari Singapura, *Institute of Policy Studies* dari Singapura, dan *Institute of Political Economy of Thammasat University* di Thailand.

Bahkan ketika isu-isu ekonomi politik sudah menjadi semakin menonjol bagi lembaga-lembaga yang tak berorientasi keamanan, perkaitan dan pembagian pengalaman di antara lembaga-lembaga yang mengutamakan pengkajian keamanan itu mendorong didirikannya jaringan ASEAN-ISIS (*ASEAN Institutes of Strategic and International Studies*) pada bulan Juni 1988. Ini adalah organisasi non-pemerintah yang melibatkan lima lembaga dari negara-negara ASEAN (kecuali Brunei). Anggota pendirinya adalah CSIS-Jakarta, ISIS-Kuala Lumpur, CIDS (*Centre for Integrative and Development Studies*) dari Universitas Filipina, SIIA, dan ISIS (*Institute of Security and International Studies*) dari Universitas Chulalongkorn di Bangkok. CIDS, SIIA, dan ISIS-Bangkok mempunyai staf operasional dari akademikus universitas, meskipun hanya CIDS dan ISIS merupakan bagian dari universitasnya. Seperti disebutkan di muka, CSIS dan ISIS-Kuala Lumpur keduanya didukung oleh staf dan tenaga profesional sepenuhnya. ISEAS, organisasi riset terbesar ketiga di kawasan tidak dimungkinkan oleh peraturannya untuk mewakili salah satu negara mana pun dan karena itu tidak secara formal menjadi bagian dari ASEAN-ISIS. Akan tetapi, ia bekerjasama dengan

ASEAN-ISIS dalam hal apa saja yang ia bisa.

Perkaitan lembaga banyak berhubungan dengan jalinan antar pribadi, yang telah terbina sejak awal tahun 1980-an di antara para pimpinan lembaga-lembaga yang berlainan. Bahwa jalinan antar pribadi ini merupakan dasar dalam perkaitan yang jauh melebihi perkaitan kelembagaan, terlihat ketika Dr. Carolina G. Hernandez digantikan sebagai Direktur CIDS. CIDS menjadi tidak aktif dalam jaringan kerja dan akhirnya ia digantikan oleh ISDS (*Institute for Strategic and Development Studies*) pada tahun 1992. ISDS adalah organisasi riset non-pemerintah yang didirikan oleh sekelompok akademikus dari Universitas Filipina yang dipimpin oleh Dr. Hernandez.

ASEAN-ISIS diakui oleh negara-negara ASEAN dan sumbangannya untuk organisasi ASEAN telah tercatat beberapa kali. ASEAN-ISIS telah memainkan peran yang bermaksud untuk meluaskan batas-batas kerja sama melampaui apa yang dapat diterima secara peraturan diplomatik. Melalui penyaringan gagasan dari dan oleh para ahli, ilmuwan dan pendapat para pimpinan yang tak dihambat oleh kapasitas resmi mereka, ASEAN-ISIS mencoba mendiskusikan isu-isu dan menemukan cara yang dapat memecahkan perbedaan-perbedaan tanpa menggunakan kekerasan.²⁸ Untuk tujuan ini, ASEAN-ISIS melalui komponen kelembagaannya menyelenggarakan sejumlah konferensi dan pertemuan setiap tahun. Dalam pertemuan-pertemuan ini diundang lembaga-lembaga sejenis dari Amerika Serikat, Jepang dan Korea Selatan.

²⁸Untuk uraian lebih luas mengenai peranan ISIS-ASEAN, lihat Carolina G. Hernandez, "The Role of the ASEAN-ISIS," *ASEAN-ISIS Monitor*, Issue no. 6 (April 1993): 1-3.

Riset dan Dialog-dialog Multilateral. Dalam lima tahun yang lalu dialog-dialog keamanan multilateral sudah menjadi suatu industri yang berkembang di antara lembaga-lembaga pengkajian strategi dan keamanan di ASEAN. Lebih lagi ketika negara-negara ASEAN mulai memperhatikan isu-isu keamanan luar negeri, bahkan meskipun masalah-masalah dalam negeri terus menonjol dalam kesadaran pendapat para pemimpin dan pembuat keputusan politik. Dialog-dialog ini memainkan suatu fungsi yang penting di kawasan, karena ini merupakan dialog-dialog dan pertemuan-pertemuan resmi tanpa kekakuan dan batas-batas kepejabat-an yang menghalangi tukar-menukar ide secara bebas. Terutamanya diacu sebagai jalur kedua diplomasi, ia memungkinkan para ahli, pimpinan militer, pejabat hubungan luar negeri dan pengemuka pendapat lain mendiskusikan isu-isu tanpa dihambat kedudukan resmi dalam negara mereka masing-masing. Para pejabat mengambil bagian dalam kapasitas tak resmi mereka -- bagai mitos yang memungkinkan negara-negara yang bersangkutan menyebarkan ide-ide sebelum mereka secara resmi harus mendiskusikannya.

Dialog-dialog keamanan multilateral di ASEAN telah berlangsung pada tiga tingkat: tingkat subkawasan (melibatkan hanya negara-negara anggota ASEAN), tingkat kawasan (dengan negara-negara Asia Tenggara lain di samping ASEAN), dan tingkat wilayah Asia-Pasifik. Pada tingkat subkawasan pertemuan berlangsung antara anggota-anggota ASEAN dalam forum-forum yang berlainan. Di antara rangkaian terpenting yang sekarang dilakukan adalah "Loka-Karya ASEAN-ISIS untuk Meningkatkan Kerja Sama Keamanan di ASEAN". Loka-karya yang pertama ini berlangsung di Ja-

karta pada tanggal 4-5 Juni 1993. Diskusi-diskusinya diikhtisarkan dalam suatu memorandum yang diserahkan kepada pejabat-pejabat senior ASEAN. Pertemuan yang kedua diadakan pada bulan Oktober 1993 di Kuala Lumpur. Pertemuan ini diusahakan untuk mendiskusikan dalam istilah-istilah yang lebih detail bidang-bidang di mana ASEAN dapat melakukan kerja sama keamanan. Fakta bahwa pertemuan-pertemuan ini benar-benar terlaksana, bagaimanapun menunjukkan bahwa pekerjaan yang serius sedang dilakukan untuk meningkatkan kerja sama keamanan di antara negara-negara ASEAN. Pada bulan Januari 1994 dua pertemuan akan diadakan di Filipina untuk mendiskusikan keprihatinan-keprihatinan di antara negara-negara ASEAN. Pertemuan yang pertama akan membahas masalah-masalah yang tak terpecahkan, sedangkan pertemuan yang kedua membahas hak-hak asasi manusia di ASEAN, arti dan interpretasinya mencakupi seluruh kawasan.

Pada tingkat regional, ISIS-Kuala Lumpur sedang menyelenggarakan serangkaian pertemuan bertemakan Forum Asia Tenggara. Pertemuan kelima diadakan di Kuala Lumpur dalam bulan Oktober 1993. Forum berusaha mengajak para partisipannya berdialog mengenai isu-isu tentang masalah kritis bersama dan berusaha mempromosikan pengertian yang lebih baik tentang isu-isu ini dan kebijakan-kebijakan nasional melalui tukar-menukar pandangan secara informal di antara para pembuat keputusan, ahli-ahli, dan sektor swasta. Pertemuan yang terakhir mendiskusikan dua masalah: aspirasi masing-masing negara Asia Tenggara menghadapi abad mendatang, dan cara-cara membangun "Satu Masyarakat Asia Tenggara". Forum telah mendiskusikan mekanisme kerja sama dan pengurangan kete-

ngangan di Asia Tenggara. Selain Forum ini, lembaga-lembaga ASEAN-ISIS juga sedang mempersiapkan serangkaian pertemuan dialog dengan Korea Selatan, Vietnam, Kamboja dan Cina dalam tahun 1994.

ISEAS juga telah sibuk dengan riset dan lokakarya yang bersifat multilateral dalam hal isu-isu mengenai kawasan. RSSP (*the Regional Strategic Studies Program*) dari ISEAS yang didirikan pada tahun 1981 telah mengorganisasi lima program riset yang berbeda-beda, yang berfokus pada sumber-sumber ketidakstabilan di Asia Tenggara. Program-program ini adalah *Sumber-sumber Ketidakstabilan Bersenjata, Kepemimpinan dan Keamanan di Asia Tenggara, Pertahanan dan Pembangunan di Asia Tenggara, Kekuatan-kekuatan Besar Asia dan Keamanan Asia Tenggara*, dan *Praktek-praktek Demokrasi dan Konseptualisasi Kekuatan di Asia Tenggara*. Program yang terakhir bersifat terus-menerus, dan adalah satu dari sedikit mekanisme multilateral besar yang memperhatikan bidang politik dalam negeri sekarang ini. Program-program ini dilaksanakan dengan tujuan sebagai berikut: (1) melengkapi konsep-konsep global dan metode-metode analisis dengan pengertian yang lebih cermat mengenai keadaan-keadaan aktual di kawasan; (2) menjamin sebanyak mungkin keterlibatan dari orang-orang Asia Tenggara dalam usaha ini; dan (3) mempertimbangkan rangkaian pendapat dan keahlian profesional Asia Tenggara yang berlain-lainan, termasuk bukan hanya personil pemerintah dan militer, melainkan juga masyarakat akademikus, mass media, dan kalangan bisnis. Aspek yang terpenting dari semua program ini adalah pengembangan suatu badan keahlian dalam pengkajian keamanan. Oleh sebab itu ISEAS bersifat aktif bukan hanya dalam riset, melainkan

juga dalam pelatihan.

Secara khusus harus dikemukakan prakarsa Indonesia mengenai masalah Spratley. Menteri Luar Negeri Indonesia yang mewakili pihak bukan penuntut dalam persengketaan Spratley, menyelenggarakan empat lokakarya mengenai "Mengelola Potensi Konflik di Laut Cina Selatan". Lokakarya ini dimaksudkan untuk mencari cara-cara damai pemecahan masalah Laut Cina Selatan. Lokakarya yang terakhir diadakan pada bulan Agustus 1993 di Surabaya. Akan tetapi, karena pendirian Cina yang bersikukuh atas soal kedaulatan, keberhasilan lokakarya-lokakarya untuk membangun kepercayaan dan mengurangi ketegangan di antara yang bersengketa mencapai batas-batasnya, tanpa suatu pun terobosan besar didapatkan. Pertemuan-pertemuan itu pada dirinya penting (meminjam pepatah Churchill bahwa selalu lebih baik "bercakap-cakap daripada berperang"), tetapi bergerak menuju suatu penyelesaian masalahnya masih tak berkepastian setelah berlangsung empat pertemuan itu.

Pada tingkat kawasan Asia-Pasifik, suatu program dialog yang terus-menerus telah sukses menjadi suatu peristiwa besar dalam diplomasi Jalur II. Konperensi Asia-Pasifik APR (*Asia-Pacific Roundtable*) pertama kali diadakan pada bulan Januari 1987. Inilah proses informal pertama yang melibatkan kawasan Asia-Pasifik membahas isu-isu strategi dan keamanan. Selama tujuh tahun konperensi dilaksanakan secara teratur, APR telah menjadi sistem pembinaan kepercayaan melalui konsultasi-konsultasi konstruktif dan tukar-menukar gagasan. APR diselenggarakan oleh ISIS-Kuala Lumpur sepanjang enam tahun pertama pengadaannya. Konperensi Ketujuh juga dindakan di Kuala Lumpur, tetapi diselenggara-

kan oleh ASEAN-ISIS. Dengan lebih dari 200 partisipannya sekarang APR merupakan mekanisme dialog informal yang terbesar di kawasan Asia-Pasifik.

Filipina dan Thailand bekerjasama menyelenggarakan konperensi dua tahap mengenai "ASEAN dan Kawasan Asia-Pasifik: Prospek Kerjasama Keamanan dalam Tahun 1990-an". Konperensi tahap pertama diadakan di Manila pada bulan Juni 1991 dan tahap kedua diadakan di Bangkok setahun kemudian. Konperensi ini secara langsung merupakan jawaban atas perubahan-perubahan cepat yang terjadi di kawasan Asia Timur akibat pengurangan angkatan bersenjata AS di kawasan, kehancuran Uni Soviet, dan masa depan bangkitnya Cina, Jepang dan India sebagai kekuatan besar di kawasan.

Pelatihan. Siapakah ahli-ahli yang sekarang terlibat dalam pengkajian keamanan? Apakah latar belakang profesional mereka? Salah satu fakta menarik mengenai keadaan pengkajian keamanan di ASEAN sekarang adalah sangat terbatasnya jumlah ahli-ahli yang bekerja di bidang ini. Kini jumlah ini didominasi oleh ahli-ahli senior yang telah bekerja dalam pengkajian keamanan selama sebagian besar kehidupan profesional mereka. Kebanyakan dari ahli-ahli ini memiliki pendidikan kesarjana dalam ilmu politik atau hubungan internasional yang didapatkan dari Universitas-universitas di Amerika Serikat atau Eropa, dan mengajar di perguruan tinggi sepanjang sebagian besar kehidupan profesional mereka. Minat mereka akan pengkajian keamanan biasanya sebagai akibat samping dari pelatihan profesional mereka. Ada kekecualian penting atas apa yang dikatakan tadi, seperti Jusuf Wanandi (yang dalam waktu lama menjadi pimpinan CSIS) memperoleh Kesarjanaan Hukumnya

dari Universitas Indonesia; Dr. Noordin Sopiee memperoleh Ph.D. nya dari London School of Economics, tetapi memulai kariernya sebagai wartawan di *New Straits Times*, meningkat ke kedudukan Pimpinan Redaksi sebelum menjadi Direktur Jenderal ISIS-Kuala Lumpur; dan Dr. Hadi Soesastro, sekarang Direktur Eksekutif CSIS memperoleh Ph.D.nya dari Rand Graduate School, tetapi sebelumnya memperoleh ijazah Insinyur dari Jerman Barat. Akan tetapi tanpa memandang latar belakang mereka, ahli-ahli ini telah berhasil mencapai kesepakatan akan parameter-parameter pengkajian keamanan di ASEAN. Parameter ini ditentukan oleh realisme dan pragmatisme. Mereka telah banyak bertanggung jawab atas riset keamanan di kawasan dan akhirnya atas keadaan pengkajian keamanan di kawasan sekarang. Bagaimanapun perkembangan pengkajian keamanan di ASEAN dimungkinkan, terutama karena hubungan-hubungan pribadi yang mendasari hubungan profesional yang terjalin selama interaksi bertahun-tahun dari ahli-ahli senior ini di kawasan.

Ada juga sejumlah kecil ahli-ahli lebih muda yang sekarang terlibat dalam bidang ini. Sama seperti para ahli senior, banyak dari mereka mendapatkan pelatihan formalnya di Amerika Serikat dan Eropa. Beberapa mendapatkan pelatihannya di Australia, khususnya dari *Strategic and Defence Studies Centre* di Australian National University. Akan tetapi tidak seperti kecenderungan rekan senior mereka, kebanyakan dari ahli muda ini lebih terspesialisasi kemampuannya -- hasil dari suatu pelatihan yang lebih berorientasi metodologis. Sambil melanjutkan menganut pragmatisme yang mencirikan pengkajian keamanan di ASEAN, mereka memanfaatkan pendekatan-pendekatan yang lain daripada analisis

biasa yang bermuatan pelaksanaan kebijakan.

Publikasi-publikasi. Aneka lembaga di kawasan tadi mempunyai publikasinya masing-masing. Penerbitannya berupa buku-buku oleh seorang pengarang, penerbitan oleh seorang editor, makalah-makalah pada kesempatan tertentu, majalah tiga bulanan dan terbitan tahunan. Di antara berbagai lembaga ini ISEAS memiliki kumpulan publikasi yang paling luas, termasuk majalah paling menonjol yang sekarang diterbitkan di ASEAN, *Contemporary Southeast Asia*. Karangan-karangan yang dimuat dalam *Contemporary Southeast Asia* adalah campuran sumbangan dari dalam dan luar kawasan ASEAN. Majalah ini sejak tahun 1987 dipusatkan pada permasalahan RSSP. Temuan-temuan dari program RSPP yang didiskusikan tadi juga diterbitkan berseri berjudul "Issues in Southeast Asian Security". ISEAS juga menerbitkan majalah tahunan (*Southeast Asian Affairs*) yang memuat isu-isu penting tahun lalu di masing-masing negara Asia Tenggara. RSSP juga telah menerbitkan beberapa buku editorial yang didasarkan pada konperensi atau lokakarya yang diselenggarakannya. Ia juga mempunyai terbitan berseri *Pacific Strategic Papers* yang berfokus pada isu-isu politik militer di kawasan Asia-Pasifik.

CSIS dan ISIS-Kuala Lumpur merupakan dua lembaga lain yang memiliki koleksi publikasi yang luas. Di samping menerbitkan buku dengan satu pengarang dan banyak pengarang, keduanya juga menerbitkan makalah-makalah pada kesempatan-kesempatan tertentu. ISIS-Kuala Lumpur mempunyai seri tulisan mengenai isu-isu strategis dan hubungan internasional yang bernama *ISIS Pacific Papers*. CSIS menyelenggarakan majalah tiga bulanan berbahasa

Inggris yang baik (*Indonesian Quarterly*) yang pertama-tama menampilkan ahli-ahli Indonesia, tetapi pada kesempatan tertentu menampilkan karangan ahli dari luar Indonesia. Di Filipina, CRC-IISS menerbitkan makalah-makalahnya sendiri pada kesempatan tertentu, di samping menerbitkan majalah tiga bulanan yang bernama *Strategic Papers*. Semenjak beralih ke tema politik ekonomi internasional, masa depan *Strategic Papers* tidaklah menentu.

Tunjangan Finansial. Keberhasilan lembaga-lembaga pengkajian strategis dan keamanan sangat dilancarkan oleh pendanaan yang diberikan oleh entah pemerintah atau yayasan penderma. Yayasan-yayasan Amerika, khususnya *Ford Foundation*, *Asia Foundation*, dan *Rockefeller Foundation* sangat bermurah hati dalam menunjang dana bagi proyek-proyek, program-program, dan lembaga pembangunan. RSSP misalnya, diberi dana pembangunan oleh *Ford* dan *Rockefeller Foundation*. Begitu juga ISIS-Bangkok telah didukung oleh bantuan keuangannya. Di samping yayasan-yayasan Amerika ini, *Friedrich Ebert Stiftung Foundation* pun sangat aktif menunjang loka-karya dan konperensi yang diselenggarakan oleh lembaga-lembaga ASEAN. Demikian pula *ASEAN Fund* dan *CIDA* dari Kanada. *Sasakawa Peace Foundation* dari Jepang telah aktif di Singapura dan Malaysia, sementara *Japan Foundation* telah membiayai pengembangan Pusat Pengkajian Jepang di Universitas Thammasat Bangkok.

Selain untuk kegiatan lembaga-lembaga riset, yayasan-yayasan penderma juga telah membantu pengembangan lapisan ahli pengkajian keamanan di ASEAN. *MacArthur Foundation* memberikan beasiswa untuk studi S2 dalam program Pengkajian Strategis dari Pusat Pengkajian Strategis dan Per-

tahanan Universitas Nasional Australia bagi mahasiswa negara-negara ASEAN sampai tahun 1991. Beasiswa Fullbright juga telah memungkinkan para ahli mengadakan riset atau menyelesaikan pengkajian-pengkajian mereka. JIIA (*Japan Institute for International Affairs*) juga memberikan beasiswa bagi para ahli ASEAN.

Kesenjangan dan Masalah

Untuk semua yang telah dicapai dalam pengkajian keamanan di ASEAN, ada isu-isu yang perlu diamati.

Topik Riset. Didasarkan pada trend sekarang dalam riset pengkajian, bidang-bidang berikut perlu diselidiki lebih lanjut:

- (1) Memperbaiki dasar teoretis/konseptual pengkajian keamanan di ASEAN. Hal ini penting berkenaan dengan persisnya apa yang merupakan kebaikan kerja dalam pengkajian keamanan. Faedah keamanan komprehensif sebagai suatu konsep hanyalah berguna, sejauh ini mampu mengidentifikasi secara jelas apakah yang menjadi bagian khas dari struktur keamanan komprehensif dan bagaimana keduanya saling berhubungan.
- (2) Penentu-penentu stabilitas regional setelah tidak adanya kekuatan hegemonis. Apakah faktor-faktor yang seharusnya dipandang *tidak dapat tidak ada* bagi stabilitas kawasan tanpa adanya kekuatan hegemonis sebagai penjamin final stabilitas? Bagaimana faktor-faktor itu perlu diamankan di dalam lingkungan kawasan yang penuh dengan ketidakpastian dan kecurigaan?
- (3) Menyelidiki mekanisme khusus untuk

meningkatkan kerja sama keamanan ASEAN. Lokakarya-lokakarya ASEAN-ISIS telah membahas konsep-konsep umum kerja sama di ASEAN, namun terhenti pada ketidakpastian konseptual mengenai keamanan komprehensif, sebelum dapat mendiskusikan bidang khusus kerja sama yang dapat diteliti oleh negara-negara ASEAN. Barangkali sekaranglah waktunya untuk melihat bagaimana kerja sama keamanan dapat dioperasionalkan dan dalam bidang-bidang apa dioperasionalkan.

- (4) Pembinaan kepercayaan di ASEAN. Adanya saling kecurigaan yang berlanjut di antara negara-negara ASEAN merupakan ancaman bagi ASEAN sendiri. Kebijakan-kebijakan khusus apakah yang perlu dilaksanakan untuk mengurangi akibat-akibat dari saling curiga antar negara ASEAN itu?
- (5) Pembinaan kepercayaan di Asia Tenggara. Kebutuhan adanya transparansi di wilayah-wilayah tempat berlangsung kecurigaan dan mungkin terjadi konflik, merupakan suatu keharusan demi pembangunan masyarakat Asia Tenggara.
- (6) Perspektif-perspektif ASEAN dalam hubungan ekonomi dan keamanan regional.
- (7) Lingkungan dan Keamanan Asia Tenggara. Perhatian yang muncul atas isu-isu lingkungan seharusnya diselidiki dalam istilah perspektif ASEAN mengenai permasalahan dan dampak aktualnya pada kesejahteraan manusia dalam masyarakat ASEAN.
- (8) Hak-hak Asasi Manusia. Adakah perspektif ASEAN dalam hal hak asasi manusia? Bagaimana sebaiknya ASEAN menanggapi "doktrin intervensionisme" yang sekarang muncul di Amerika Seri-

kat sehubungan dengan isu hak-hak asasi manusia?

Pelatihan Ahli-ahli Muda. Tidak tersedia statistik yang menunjukkan berapa banyak ahli-ahli muda di ASEAN yang terlibat dalam pengkajian keamanan atau memandang dirinya terlibat dalam pengkajian keamanan. Akan tetapi, yang tampak adalah tidak banyak yang tetap terlibat dalam pengkajian keamanan. Ada sejumlah alasannya. Pertama, bidang ini telah menjadi lebih kompleks tepat ketika ciri komprehensif keamanan dijadikan pertimbangan. Hal ini telah menjadi lebih tampak karena menonjolnya isu-isu ekonomi menjadi makin nyata dalam lingkungan keamanan sekarang ini. Pelatihan yang formal dalam ilmu politik atau hubungan internasional tidak mungkin cukup memenuhi tuntutan pengkajian keamanan, jika subbidang pengkajian keamanan yang lebih berspesifikasi tidak didefinisikan.

Kedua, tepat ketika subbidang-subbidang demikian didefinisikan, pelatihan formal perlu untuk memenuhi tuntutan kecakapan-kecakapan subbidang ini yang mungkin tidak ada di kawasan. Melalui cara yang dengannya ahli-ahli generasi sebelumnya mendapatkan pelatihan mereka di Amerika Serikat atau Eropa, maka generasi sekarang juga harus melakukan yang sama. Dalam cara teknologi riset ada sedikit yang dapat dialihkan untuk peningkatan para ahli keamanan. Jepang dan Australia sekarang juga merupakan negara yang dipilih untuk belajar, pertama-tama karena adanya beasiswa belajar.

Ketiga, dalam cara sama sebagaimana pertemuan-pertemuan teratur di antara ahli-ahli senior yang berperan melatih mereka membahas isu-isu keamanan di kawasan, maka para ahli yang lebih muda sebaiknya

diundang menghadiri lokakarya atau untuk melakukan riset di negara-negara ASEAN yang lain, demi memberi mereka kesempatan berinteraksi dengan para ahli lain di kawasan, khususnya dengan tingkat yang sebayanya. Konperensi Pemimpin-pemimpin Muda ASEAN yang diadakan setiap tahun selama lima tahun sampai tahun 1992 adalah penting, dalam arti menyumbang pendidikan dan pelatihan ahli-ahli muda di kawasan. Kemungkinan bertukar pikiran dengan tingkat yang sebayanya merupakan bagian dari latihan informal mereka.

Kesimpulan

Nyata bahwa di ASEAN pengkajian keamanan telah dapat menempa wadah untuk dirinya sendiri. Akan tetapi, ini bukanlah apa yang diperlukan masa mendatang. Perubahan-perubahan dalam lingkungan ke-

amanan internasional telah begitu banyak mengganggu perspektif keamanan negara-negara ASEAN, sehingga dibutuhkan lebih banyak perhatian pada masalah ancaman luar negeri. Meskipun demikian, hal ini sama sekali tidak menggeser usaha pembangunan negara-negara di ASEAN. Ancaman yang pokok tetaplah keadaan dalam negeri. Dan satu-satunya cara untuk menangani ini adalah melalui pembangunan nasional.

Pengkajian keamanan di ASEAN sekarang umumnya didominasi oleh berbagai lembaga strategi dan keamanan. Ada masalah-masalah yang perlu digumuli oleh lembaga-lembaga ini, seperti datangnya era baru. Dengan demikian juga ada peluang-peluang jelas untuk perkembangannya lebih lanjut. Bagaimanakah lembaga-lembaga ASEAN ini menjawab tantangan-tantangan yang muncul, akan menentukan arah masa depan pengkajian keamanan di ASEAN.

Pembangunan Ekonomi dan Energi di Kawasan ASEAN*

Hadi Soesastro

MENINGKATNYA permintaan akan energi berkaitan erat dengan pertumbuhan ekonomi. Berbagai studi ekonometri yang berupaya menelaah hubungan kausal antara energi dan pendapatan belum berhasil membuahkan kesimpulan yang jelas (lihat misalnya Erol dan Yu, 1987). Akan tetapi secara intuitif tampaknya benar bahwa pertumbuhan ekonomi tidak hanya membutuhkan tetapi juga memacu peningkatan konsumsi energi. Yang relevan dengan pembahasan sekarang ini adalah masalah apakah energi telah dan akan menjadi kendala utama pembangunan ekonomi banyak negara berkembang, termasuk negara-negara di kawasan ASEAN, dan bagaimana -- sekiranya memang demikian -- cara terbaik untuk mengatasinya.

Ruang Lingkup dan Permasalahan

Pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang pesat di negara-negara berkembang

*Dialihbahasakan dari Hadi Soesastro, *Energy and Economic Development in the ASEAN Region*, oleh M. Bambang Walgito.

memang diperlukan untuk mengentaskan kemiskinan. Untuk itu diperlukan peningkatan pasokan energi. Akan tetapi energi itu sendiri juga dilihat sebagai suatu kebutuhan pokok yang harus dapat dijangkau oleh orang miskin dalam jumlah yang memadai dan dalam harga yang serendah mungkin.

Pengakuan adanya tujuan pemerataan atau sosial ini sering diterjemahkan ke dalam kebijakan pemberian harga yang condong mensubsidi energi terutama bila biaya energi tersebut relatif tinggi dibandingkan pendapatan keluarga miskin. Akan tetapi, kebijakan seperti ini sering menimbulkan banyak kesulitan serius dalam mempertahankan pengadaan energi yang diperlukan (Schramm, 1985). Dalam pengadaan tenaga listrik misalnya, harga rendah yang dinamakan harga *lifeline*, cenderung menyimpang secara mencolok dari kriteria efisiensi ekonomi. Tambahan pula, jumlah subsidi sehubungan dengan angka *lifeline* tersebut barangkali tidak dikompensasikan dengan harga barang-barang lain yang harus ditinggikan sehingga merusak kesehatan keuangan perusahaan yang bekerja untuk memenuhi

kebutuhan masyarakat.

Pemberian subsidi minyak tanah, yang biasanya dibenarkan atas dasar pengertian bahwa minyak tanah merupakan bahan bakar pokok masyarakat miskin sehingga diharapkan mampu mengurangi pemakaian kayu bakar, ternyata juga mengakibatkan banyak problem dalam pengadaan berbagai produk minyak dalam jangka panjang. Bahkan penggunaan pola subsidi silang tidaklah meniadakan beban keuangan. Tambahan pula, subsidi silang yang berlebihan malahan akan menciptakan suatu situasi di mana permintaan akan minyak tanah dan BBM yang disubsidi lainnya akan jauh melampaui permintaan akan produk lain, sehingga akan terjadi ketidakseimbangan yang parah antara hasil penyilangan dengan konsumsi BBM.

Pemakaian energi juga semakin sering dianggap sebagai penyebab utama degradasi lingkungan. Sebagaimana telah diramalkan di mana-mana, berdasarkan kecenderungan yang ada dewasa ini, polusi yang diakibatkan oleh tenaga listrik yang berasal dari fosil akan meningkat sepuluh kali lipat dalam empat puluh tahun mendatang, dan dari kendaraan akan meningkat lima kali lipat (World Bank, 1992a). Penggunaan teknologi yang "bersih" dan berlimbah sedikit, pemakaian sumber energi yang dapat didaur-ulang serta semakin efisiennya produksi dan pemakaian energi merupakan langkah-langkah yang dapat mengurangi tingkat polusi tanpa harus mengorbankan *output*. Untuk menggalakan langkah-langkah tersebut, pemerintah perlu menganut kebijakan yang mencakup antara lain penghapusan subsidi bagi pembangkit tenaga.

Agaknya sudah menjadi suatu peraturan di kalangan negara berkembang untuk memberi harga murah pada tenaga listrik.

Sebagaimana dibahas di mana-mana "alasan untuk memberi harga rendah pada umumnya bersifat institusional ... Pemerintah seringkali mencampuri kegiatan lembaga *utility* sehari-hari, dan mereka itu cemas jangan-jangan peningkatan harga akan merangsang inflasi. Para manajer dan anggotanya boleh jadi hanya sedikit berperan dalam menentukan kebijakan harga dan investasi. Kurangnya keakunan dan keterbukaan keuangan dapat merusak manajemen, entah itu manajemen perusahaan *utility* itu sendiri maupun manajemen perusahaan BBM pemerintah yang sering memasok mereka (World Bank, 1992a, hal. 117). Ada pula anggapan bahwa menentukan harga tenaga listrik lebih rendah dari semestinya juga akan menghambat investasi di bidang teknologi yang lebih bersih dan baru. Proses penyusunan harga bagi produk listrik dan minyak memang amat kompleks.

Permintaan yang meningkat paling pesat sekarang ini maupun di masa mendatang berasal dari dua kegiatan yakni untuk pembangkit tenaga listrik dan untuk transportasi. Ini berarti peningkatan permintaan akan bahan bakar fosil dalam jumlah besar. Stasiun pembangkit tenaga yang bersumber pada fosil besarnya dua pertiga dari kapasitas pembangkit tenaga listrik di dunia. Permintaan tenaga listrik meningkat sekitar 8% per tahun di negara-negara berkembang selama tahun 1980-an dan agaknya akan terus meningkat. Di negara berkembang besarnya konsumsi bahan bakar untuk transportasi mencapai lebih dari 55% konsumsi minyak secara keseluruhan, yang meningkat lima kali lebih cepat dibanding negara-negara OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*).

OECD memproyeksikan permintaan minyak dunia meningkat 1,7% per tahun sam-

pai dengan tahun 2005. Di negara-negara OECD peningkatannya diharapkan hanya sekitar 0,8% per tahun, tetapi di negara berkembang permintaan akan minyak diduga meningkat jauh lebih pesat, yakni sekitar 3,4% per tahun. Di samping untuk sektor transportasi, peningkatan permintaan tersebut diduga berasal dari industri petrokimia. Intensitas minyak, yakni pemakaian minyak per unit dari GDP diharapkan terus menurun sekitar 2% per tahun di negara-negara OECD. Akan tetapi laju penurunan dalam intensitas minyak ini akan menjadi jauh lebih lambat di negara-negara berkembang, yang pada umumnya disebabkan oleh kurangnya bahan alternatif yang tersedia dan adanya kecenderungan peningkatan urbanisasi dan industrialisasi. Intensitas energi secara keseluruhan di negara-negara OECD diharapkan menurun sekitar 1,3% per tahun, akan tetapi di negara-negara berkembang diduga tidak ada penurunan.

Menurut proyeksi OECD kebutuhan energi di negara-negara berkembang sampai dengan tahun 2005 diharapkan meningkat 4,3% per tahun, padahal di negara-negara OECD hanya 1,3% per tahun. Jadi pangsa konsumsi energi negara-negara berkembang terhadap konsumsi energi dunia akan meningkat dari 25% pada tahun 1988 menjadi 34% pada tahun 2005 (IEA, 1991b), dan akan terus meningkat sampai 42% pada tahun 2010 dan 54% pada tahun 2030 (World Bank, 1992a). Bagi kawasan Asia Timur, kecuali Jepang, kebutuhan energi diproyeksikan meningkat sekitar 5% per tahun sampai dengan tahun 2010. Peningkatan kebutuhan energi di kawasan ASEAN lebih tinggi lagi, yakni sekitar 6,3% per tahun (Soesastro, 1992).

Peningkatan permintaan energi di kawasan ASEAN, dan juga di bagian kawasan

Asia Timur lainnya dalam dekade mendatang ini diperkirakan terjadi bersamaan dengan laju peningkatan permintaan minyak yang paling pesat di kawasan manapun di dunia (Fesharaki dan Yamaguchi, 1991). Dalam periode 1987 sampai dengan 1995, permintaan BBM di Asia Timur (kecuali Jepang) diharapkan meningkat sekitar 2,5 mmb/d (mmb/d = juta barrel per hari). Andil ASEAN sekitar 0,5 mmb/d, sedangkan andil Cina hanya sekitar 1 mmb/d. Perkembangan ini akan menekan pasar minyak dan gas regional karena cadangan di kawasan berproduksi minyak mentah lokal yang rendah kadar belerangnya itu mulai menurun.

Fasharaki dan Yamaguchi telah menunjukkan bahwa kawasan Asia Pasifik akan makin bergantung pada impor minyak mentah dari Timur Tengah: dari sekitar 67% di tahun 1985 menjadi 83% dalam tahun 1995 dan barangkali akan mencapai sekitar 90% dalam tahun 2000. Hal ini akan mengakibatkan munculnya minyak mentah berkadar belerang tinggi yang pada saat yang sama akan mengakibatkan pula terjadinya pengetatan standar belerang dalam penyulingan minyak bakar mengingat orang semakin menyadari pentingnya kesehatan lingkungan. Tambahan pula, mereka mengantisipasi bahwa kapasitas dan fleksibilitas kilang-kilang minyak yang sudah ada maupun yang telah direncanakan ini tidak akan mampu memenuhi kebutuhan yang ada. Ini berarti tingkat impor produk minyak ke kawasan ini akan semakin tinggi. Peningkatan permintaan minyak di Asia Timur dan di kawasan lainnya di dunia, sebagaimana dikemukakan oleh Fesharaki dan Yamaguchi, dapat "mengembalikan perekonomian dunia ke dalam situasi di mana pergolakan atau kegoncangan politik yang terjadi di Timur Tengah akan

mampu menciptakan kejutan harga yang mengakibatkan kekacauan pasar” (Fesharaki dan Yamaguchi, 1992, hal. 23). Ini juga berarti bahwa negara-negara ASEAN, baik pengekspor maupun pengimpor minyak, akan lebih mudah mengalami krisis minyak mengingat mereka menjadi semakin bergantung pada minyak impor dan mengingat semakin besarnya permintaan akan minyak (Fesharaki dan Wu, 1992).

Apakah energi menjadi kendala utama bagi pertumbuhan perekonomian ASEAN? Sejumlah negara ASEAN sekarang ini telah menghadapi *bottlenecks* yang serius dalam sektor infrastruktur vitalnya termasuk bidang pembangkit tenaga listrik. Filipina telah mengalami beberapa ”penggiliran pemataman aliran listrik” yang serius sebagai akibat dari penurunan drastis investasi sehubungan dengan krisis ekonomi yang melanda negeri ini di awal tahun 1980-an. Di samping itu 10 dari 11 stasiun pembangkit listriknya telah berusia lebih dari 25 tahun, keadaannya kurang terawat dan lebih dari separuhnya menghasilkan tenaga kurang dari 50%. Ada rencana untuk membangun lima stasiun pembangkit tenaga listrik, yang diharapkan mampu menambah 1.660 megawatt pada kapasitas yang ada sekarang ini. Jika setengah dari kapasitas itu terealisasi, maka yang dapat dipenuhi hanya sekitar 20% dari peningkatan permintaan listrik selama tahun 1990-an (World Bank, 1992b).

Bagi Indonesia, ada tiga tantangan untuk mengembangkan infrastruktur, termasuk sektor pembangkit tenaga listrik; pertama, peningkatan kapasitas dalam jumlah besar tetap tidak akan mampu memenuhi kebutuhan yang ada. Sekarang ini hanya sekitar dua per tiga rumah tangga di daerah perkotaan dan seperempat di daerah pedesaan yang dapat dilayani kebutuhannya akan te-

naga listrik dengan biaya murah oleh PLN. PLN juga hanya menyediakan sekitar separuh dari tenaga listrik yang ada untuk kepentingan industri, sementara sisanya dipenuhi oleh fasilitas pembangkit tenaga yang bermesin diesel yang tentu saja kurang ekonomis. Kedua, guna mempertahankan laju pertumbuhan sekitar 6% sampai 7% per tahun dalam dekade mendatang yang akan didukung oleh pertumbuhan sektor industri yang lebih cepat, maka permintaan akan tenaga listrik dalam jumlah besar harus dipenuhi. Ketiga, perlu dilakukan beberapa usaha untuk meningkatkan kualitas dan efisiensi jasa. Hal ini mencakup peningkatan keandalan jasa, pengurangan biaya transmisi dan distribusi, serta peralihan dari ketergantungan besar akan produk BBM ke penggunaan bahan bakar yang lebih murah seperti batu bara dan gas (World Bank, 1992c).

Tugas yang masih harus ditanggulangi oleh negara-negara ASEAN adalah meningkatkan efisiensi energi dan menjaga kelestarian energi. Hal ini akan menjadi suatu komponen yang amat penting dalam strategi industrialisasi negara-negara ASEAN. Mereka ini telah memulai langkahnya dalam proses industrialisasi yang lebih intensif energi dan karenanya berpotensi memperparah kerusakan lingkungan. Pertanyaan yang perlu dilontarkan di sini ialah seberapa jauh negara-negara ASEAN mampu merancang kebijakan industrialnya dengan tetap menyadari beberapa hal seperti: jumlah dan jenis energi yang dibutuhkan, dampak yang ditimbulkan oleh pemakaian energi tersebut terhadap lingkungan; keterbatasan riil dari kemampuan lingkungan untuk menyerap limbah industri tanpa membahayakan air, tanah dan udara; aneka sumberdaya energi yang mereka miliki, kesempatan yang diberikan oleh sumber daya energi tersebut dalam mengem-

bangkan teknologi di dalam negeri mereka sendiri dan bukannya menggantungkan diri pada teknologi impor; berbagai problema yang berkaitan dengan energi dan lingkungan yang diperburuk oleh proses industrialisasi yang sedang berjalan sekarang ini dan aneka kesempatan yang dapat diraih dalam mencari pemecahan inovatif yang harus dikembangkan di laboratorium-laboratorium negara berkembang; dan akhirnya bagaimana menetapkan kelanjutan suatu perekonomian dalam tahapan pembangunan tertentu.¹

Perubahan Struktural dan Kebutuhan Akan Energi

Tingkat kebutuhan energi di kawasan ASEAN berbeda satu sama lain. Dalam tahun 1991 konsumsi energi rata-rata per kapita berkisar antara 218 kilogram setara minyak (*kgoe/kilogram of oil equivalent*) di Filipina dan 279 kgoe di Indonesia sampai 6.178 kgoe di Singapura. Kecuali di Singapura dan Brunei, tingkat konsumsi energi per kapita (komersial) di empat negara ASEAN lainnya lebih rendah dari rata-rata negara yang berpendapatan menengah, yang berjumlah 1.351 kgoe dalam tahun 1991. Akan tetapi perlu diperhatikan bahwa di negara-negara seperti Indonesia, Filipina dan Muangthai, konsumsi energi non komersial masih mencapai 75% sampai 100% tingkat konsumsi energi komersial.

Kecuali Filipina, laju pertumbuhan konsumsi energi di negara-negara ASEAN untuk kurun waktu 1970-1980 dan 1980-1991 lebih tinggi dibandingkan tingkat konsumsi

negara-negara berpendapatan menengah (5,4% dan 3,4%). Negara-negara ASEAN tidak memperlihatkan kecenderungan yang seragam dalam perubahan rata-rata laju pertumbuhan konsumsi energi dari kurun waktu 1970-1980 sampai 1980-1991. Seperti terlihat dalam Tabel 1, Indonesia dan Filipina mengalami penurunan separuh dalam tingkat pertumbuhan konsumsi energi. Hal ini agaknya sejalan dengan lambatnya pertumbuhan ekonomi yang dialami kedua negara selama periode kedua. Di Muangthai laju pertumbuhan ekonomi meningkat selama periode kedua akan tetapi pada waktu yang sama laju pertumbuhan konsumsi energi mengalami sedikit penurunan. Di Malaysia dan Singapura laju pertumbuhannya selama periode kedua lebih lambat. Akan tetapi konsumsi energi meningkat lebih pesat selama periode kedua.

Dalam kurun waktu 1980-1991, elastisitas pendapatan konsumsi energi di Indonesia, Singapura dan Muangthai adalah sekitar 0,9, namun untuk Malaysia dan Filipina angkanya di atas 1. Di kedua negara ini, elastisitas energi meningkat secara substan-

Tabel 1

PERTUMBUHAN EKONOMI DAN KONSUMSI ENERGI DI ASEAN (% Per Tahun)

	GDP		Konsumsi Energi	
	1970-80	1980-91	1970-80	1980-91
Indonesia	7,2	5,6	9,9	4,8
Malaysia	7,9	5,7	5,4	7,9
Filipina	6,0	1,1	4,0	1,9
Singapura	8,3	6,6	2,8	5,6
Muangthai	7,1	7,9	7,9	7,4

Sumber: World Bank (1993).

¹Dalam menyusun tulisan ini penulis mengucapkan banyak terima kasih pada Mr. Lorenzo Kristov, kandidat doktor, Universitas California di Davis.

sial. Di Filipina hal itu diakibatkan oleh adanya stagnasi pertumbuhan perekonomian yang terjadi sejak awal tahun 1980-an. Perkembangan yang berbeda ini mencerminkan perbedaan dalam perubahan ekonomi dan teknologi, termasuk pula perubahan dalam struktur ekonomi dan harga energi.

Keseluruhan konsumsi energi di lima negara ASEAN dalam tahun 1989 berjumlah 75 juta ton setara minyak (*mmtoe/million tons of oil equivalen*); 39,8% dari jumlah itu dikonsumsi Indonesia, sedangkan Muangthai 25,6%, Malaysia 14,5%, Filipina 12,9% dan Singapura 7,2%. Dari jumlah total ini, 74% atau 55,7 mmtoe merupakan minyak bumi. Distribusi konsumsi minyak di kalangan negara ASEAN sama besarnya dengan distribusi konsumsi energi secara keseluruhan, tetapi yang menarik di sini, prosentase distribusi negara-negara pengekspor minyak (Indonesia dan Malaysia) sedikit lebih rendah sedangkan negara-negara pengimpor minyak prosentasenya sedikit lebih tinggi.

Dari seluruh konsumsi, sekitar 32,8% dipergunakan untuk kegiatan industri, 39,4% untuk transportasi dan sisanya 27,8% untuk tujuan komersial, pemukiman dan lainnya. Sekitar 53% dari seluruh konsumsi minyak

dipergunakan dalam sektor transportasi. Dilihat dari keseluruhan konsumsi minyak untuk sektor industri di kawasan ini, andil Indonesia merupakan yang tertinggi yakni mencapai 41,7%, diikuti Malaysia (19,3%), Muangthai (18,5%), Filipina (12,8%) dan Singapura (7,7%). Di sektor transportasi, andil Muangthai merupakan yang tertinggi yakni 35%, diikuti Indonesia 34%, Malaysia 14,6%, Singapura 8,8% dan akhirnya Filipina 7,6%. Dalam Tabel 2 dapat dilihat distribusi energi dan konsumsi minyak secara sektoral di masing-masing negara ASEAN dalam tahun 1989.

Suatu studi (Sharma, 1991) yang meneliti perubahan pola pemakaian energi secara sektoral di negara-negara ASEAN selama periode 1973-1987 menunjukkan bahwa pangsa sektor industri terhadap permintaan energi secara keseluruhan telah menurun di Muangthai dan Filipina. Orang beranggapan bahwa penurunan di Muangthai itu disebabkan oleh peningkatan efisiensi dalam pemakaian energi, karena berdasarkan pengamatan yang dilakukan selama periode tersebut tidak ada perubahan struktur industri yang berarti yang mempengaruhi pemakaian energi. Di Filipina penurunan tersebut terjadi

Tabel 2

KONSUMSI ENERGI DAN MINYAK DI NEGARA-NEGARA ASEAN
SECARA SEKTORAL DALAM TAHUN 1989
(dalam Prosentase)

	Indonesia	Malaysia	Filipina	Singapura	Muangthai
Industri	34,3	43,6	32,4	37,0	23,8
Transpor	33,7	39,7	23,1	48,0	54,0
Pemukiman/Komersial	18,9	12,9	31,9	12,7	12,2
Lain-lain	13,1	3,8	12,6	2,3	10,0

Sumber: IEA (1991a).

setelah adanya krisis harga minyak kedua, dan hal itu disebabkan oleh perubahan struktur industri dan peningkatan efisiensi. Harga energi yang lebih tinggi dan langkah-langkah lainnya memiliki dampak tersendiri dalam konservasi energi di sektor tersebut.

Pangsa sektor industri di Malaysia tidaklah berubah secara mencolok selama kurun waktu 1973-1987. Kenyataannya, dalam tahun 1989 pangsa Malaysia sama besarnya dengan tahun 1987, yakni sekitar 44%. Akan tetapi perlu dicatat bahwa data tersebut meliputi aneka kegiatan di luar sektor manufaktur (pertambangan dan konstruksi) dan boleh jadi ada pergeseran dan perubahan dalam efisiensi energi di berbagai subsektor. Di Singapura, peningkatan pangsa sektor industri dalam pemakaian energi disebabkan oleh peningkatan peran manufaktur dalam GDP, percampuran produk industri, peningkatan otomasi dan kebutuhan akan mesin pendingin guna menunjang lingkungan kerja yang baik di berbagai industri. Di Indonesia pangsa sektor industri dalam konsumsi energi juga meningkat selama kurun waktu tersebut. Hal itu disebabkan oleh proses industrialisasi yang tumbuh dengan pe-

sat, sektor industri padat energi yang tumbuh lebih cepat lagi, peningkatan produksi energi di dalam negeri dan besarnya subsidi BBM sampai awal tahun 1980-an. Dalam tahun 1989, kecenderungan ini telah tertahan karena menurunnya pangsa sektor industri sampai ke tingkat yang terjadi dalam tahun 1973 (yakni sekitar 34%).

Pada tahun 1989, di Indonesia dan Singapura, pangsa subsektor-subsektor yang paling padat energi (industri besi dan baja, industri bahan-bahan kimia serta mineral non metalik) besarnya sekitar 70% dari seluruh konsumsi energi di sektor industri. Pangsa Filipina sebesar 56%, Muangthai lebih rendah, yakni 37,7% sedangkan Malaysia 25,3%. Di Muangthai misalnya, pangsa sektor industri pangan, tekstil dan kulit masih sekitar 31%. Pangsa sektor industri pangan di Malaysia juga besar, yakni sekitar 30% (Chateau, 1992). Sektor manufaktur di ASEAN, kecuali di Filipina, telah berkembang pesat selama dekade yang lampau. Laju pertumbuhan sektor tersebut di Singapura adalah sekitar 7% per tahun, Muangthai dan Malaysia hampir mencapai 10%, serta Indonesia sekitar 12%. Dalam Tabel 3 dapat

Tabel 3

DISTRIBUSI NILAI TAMBAH MANUFAKTUR DI ASEAN
(Persentase)

	Pangan		Tekstil		Mesin		Kimia		Lain-lain	
	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990
Indonesia	65	24	14	14	2	10	6	10	13	42
Malaysia	26	13	3	6	8	31	9	11	54	39
Filipina	39	36	8	10	8	8	13	12	32	34
Singapura	12	4	5	3	28	53	4	10	51	29
Muangthai	43	29	13	25	9	12	6	3	29	31

Sumber: World Bank (1993).

dilihat struktur industri manufaktur yang berubah di lima negara ASEAN.

Studi yang dilakukan Sharma (1991) juga memperlihatkan perubahan dalam intensitas energi industri. Dikatakan bahwa intensitas energi industri di Malaysia, Filipina dan Muangthai menurun, sedangkan di Indonesia dan Singapura meningkat antara tahun 1973 sampai 1980, akan tetapi sesudah tahun 1980 di semua negara ASEAN ada kenaikan. Kenaikan intensitas energi baik di Indonesia maupun Singapura terutama disebabkan oleh pergeseran struktur industri menuju ke industri padat energi. Dalam studi tersebut dikemukakan pula bahwa kenaikan intensitas energi di Malaysia, Muangthai dan Indonesia sejak 1980 disebabkan oleh peningkatan penggunaan gas alam dalam sektor industri mereka. Ditunjukkan pula bahwa penggantian dari minyak ke gas bumi dan batubara biasanya mengakibatkan kenaikan intensitas energi industri, sekurang-kurangnya dalam jangka pendek (Sharma, 1991, hal. 33).

Suatu studi lain (Chateau, 1991) memperlihatkan bahwa intensitas energi di bidang industri kimia dan pangan di Indonesia telah menurun sekitar 6,5% dan 8% per tahun, dari tahun 1981 sampai 1985. Akan tetapi di Filipina ada kenaikan intensitas energi sebesar 10,7% dan 11% per tahun di sektor-sektor tersebut dari tahun 1985 sampai 1989. Dia menguraikan perubahan dalam seluruh intensitas industri sebagai suatu "efek struktural", yang disebabkan oleh perubahan struktural dan suatu "efek non struktural", yang berasal dari faktor-faktor lain seperti penghematan energi, penggantian energi atau peralihan struktural yang intra-sektoral. Kesimpulan yang dihasilkan oleh studi tersebut ialah bahwa di Indonesia perubahan struktural tersebut berakibat lebih be-

sar dari efek pengurangan intensitas sektoral. Di Muangthai, perubahan struktural tidak membawa dampak yang berarti pada perubahan intensitas energi secara keseluruhan. Sedangkan di Filipina, baik perubahan struktural maupun berbagai variasi dalam intensitas sektoral berperan dalam peningkatan intensitas energi.

Pangsa sektor transportasi dalam keseluruhan konsumsi energi telah meningkat di semua negara ASEAN. Peningkatan yang paling menonjol terjadi di Muangthai. Permintaan energi untuk transportasi telah meningkat lebih dari 10% per tahun dalam beberapa tahun belakangan ini di sebagian besar negara-negara ASEAN. Kenaikan ini diakibatkan oleh: (a) kurangnya bahan pengganti bahan bakar untuk transportasi; dan (b) penambahan jumlah kendaraan yang pesat sekali (Sharma, 1991). Dari data terbaru (IEA, 1991) dikatakan bahwa pangsa sektor transportasi di Filipina tampaknya menurun sejak tahun 1987. Penurunan ini boleh jadi diakibatkan oleh tingginya kenaikan harga bahan bakar yang dialami Filipina di sektor tersebut. Akan tetapi, sejak permulaan dekade 1990-an kebutuhan energi untuk transportasi meningkat lagi dengan pesat.

Studi yang dilakukan Sharma untuk periode 1973-1986 menunjukkan bahwa intensitas energi pada sektor ini di semua bidang negara ASEAN pada umumnya telah menurun, kecuali Singapura untuk kurun waktu 1980-1986. Penurunan yang cukup tajam terjadi di Indonesia, Malaysia dan Filipina. Diperlihatkan pula bahwa intensitas energi, dalam arti konsumsi bahan bakar per kendaraan per tahun, telah menurun sebesar 48% di Indonesia, 37% di Malaysia dan bahkan 65% di Filipina antara tahun 1973 sampai dengan 1986. Tidak hanya karena naiknya harga minyak, penurunan intensitas tersebut

boleh jadi disebabkan pula oleh adanya kendaraan-kendaraan yang hemat energi serta adanya peralihan dari kendaraan yang berbahan bakar bensin menjadi kendaraan yang bermesin diesel yang lebih efisien energi.

Dalam studi yang mencakup periode yang paling akhir disebutkan bahwa intensitas energi di sektor transportasi di ASEAN, dalam arti intensitas energi transportasi per unit GDP, tampak naik. Kenaikannya sebesar lebih dari 9% per tahun di Filipina (1982-1990), 4% di Muangthai (1982-1989), 2,5% di Malaysia (1978-1989), akan tetapi di Indonesia intensitas tersebut cukup stabil.

Di Indonesia dan Malaysia sekitar 90% konsumsi energi selama tahun 1989 adalah untuk transportasi darat (IEA, 1991a). Di Muangthai besarnya sekitar 79%, sedangkan di Filipina sekitar 65% dan di Singapura hanya 46%, karena di Singapura ini sebagian terbesar konsumsi energinya adalah untuk transportasi udara (internasional). Truk dan pick-up hanya menghabiskan setengah dari bahan bakar untuk transportasi darat. Sisanya dikonsumsi oleh aneka jenis kendaraan lainnya. Di Malaysia, Muangthai dan Indonesia, yang paling banyak menghabiskan bahan bakar adalah kendaraan pribadi dan sepeda motor, sedangkan di Filipina pangsa kendaraan angkutan umum cukup besar (30%, dibandingkan dengan 5% di Malaysia, Muangthai dan Indonesia).

Chateau (1991), mencatat bahwa di negara-negara ASEAN besarnya elastisitas pendapatan dari permintaan akan mobil mendekati satu. Akan tetapi pada tingkat pendapatan tertentu, ratio kepemilikan kendaraan (jumlah mobil per penduduk) beraneka ragam antar sesama anggota ASEAN. Hal ini mencerminkan keanekaragaman kebijakan pemerintah di bidang transportasi darat

pada umumnya dan kendaraan pribadi pada khususnya. Perbedaan harga antara minyak diesel dan bensin serta berbagai tingkat harga absolut ternyata mempengaruhi karakteristik transportasi darat dan intensitas energi di sektor transportasi. Perbedaan harga antara bensin dan diesel memang bermacam-macam di kalangan negara ASEAN akan tetapi perbedaan harga tersebut telah dipersempit di semua negara sejak tahun 1986.

Kebijakan Harga dan Swastanisasi

Di hampir semua negara ASEAN harga segala jenis energi dikendalikan oleh pemerintah. Penentuan harga produk minyak merupakan masalah kebijakan yang rumit sekali dan menjadi pokok pemikiran utama negara-negara ASEAN selama kurun waktu 20 tahun terakhir. Di Singapura kebijakan penentuan harga produk minyak secara efektif menghapus subsidi walaupun dibuat beraneka ragam pajak untuk mempengaruhi permintaan. Sebagai suatu negara pengimpor minyak, harga minyak secara langsung dipengaruhi oleh perubahan harga internasional. Dalam bulan Juni 1987 pemerintah telah mengadakan deregulasi kebijakan penentuan harga dengan tidak melanjutkan lagi penentuan harga plafon untuk penjualan minyak eceran dalam negeri (Doshi, 1991).

Penentuan harga produk minyak di Malaysia dikaitkan dengan harga minyak internasional akan tetapi harga tersebut masih tunduk pada campur tangan Kementerian Perdagangan dan Industri secara periodik. Dalam tahun 1974 Malaysia mulai mencaangkan bensin, minyak tanah dan minyak diesel sebagai barang yang terkendali harga-

nya. Harga minyak tanah dan minyak diesel telah disubsidi menyusul adanya krisis minyak pertama sampai berakhirnya krisis tersebut pada akhir 1983. Seperti di negara-negara ASEAN lainnya, ada subsidi bagi minyak tanah karena minyak tersebut banyak dipakai oleh rakyat miskin, sedangkan minyak diesel kebanyakan dipakai di sektor transportasi publik. Untuk bensin ada pajak tinggi karena jenis BBM tersebut kebanyakan digunakan untuk orang kaya. Sebelum terjadinya krisis minyak pertama, segala jenis produk BBM dikenai pajak tinggi di Malaysia. Di tahun 1971, harga bensin adalah 7,2 kali lipat, harga minyak tanah 2,3 kali lipat dan harga minyak diesel 2,8 kali lipat dari harga pasar internasional (Sharma, 1919). Dalam tahun 1976 pajak minyak tanah dan minyak diesel dikurangi sebesar 80%, yang mengakibatkan subsidi tersebut

terus membengkak. Pada tahun 1980 subsidi minyak tanah dan minyak diesel menjadi 58% dan 47% dari harga eceran (Meyanathan dan Wells, 1984). Pada kenyataannya, subsidi BBM meningkat 21 kali dalam tiga tahun, dari M\$37 juta di tahun 1978 menjadi M\$776 juta di tahun 1981.

Tabel 4 menggambarkan harga bensin, minyak tanah dan minyak diesel di Indonesia, Filipina dan Muangthai dibandingkan dengan harga yang ada di Malaysia. Hal itu menunjukkan harga bensin di Filipina merupakan yang paling tinggi di kawasan dalam tahun 1992 padahal sebelumnya dalam tahun 1974 harga tersebut lebih murah. Harga produk BBM di Filipina telah diatur sejak dicanangkannya Peraturan Komisi Industri Minyak tahun 1971. Harga-harga tersebut diatur agar industri minyak dalam negeri

Tabel 4

HARGA BBM DI INDONESIA, FILIPINA DAN MUANGTHAI DALAM KAITAN-KAITANNYA DENGAN HARGA BBM DI MALAYSIA (Malaysia = 1,00)

	1974	1980	1983	1986	1993
INDONESIA					
Bensin	0,37	0,45	0,88	0,84	0,94
Minyak Tanah	0,40	0,25	0,60	0,76	0,60
Minyak Diesel	0,33	0,38	0,91	0,89	0,83
FILIPINA					
Bensin	0,53	1,05	1,00	0,96	1,44
Minyak Tanah	1,40	1,38	1,50	1,24	1,19
Minyak Diesel	1,07	1,50	1,45	1,39	1,18
MUANGTHAI					
Bensin	0,55	0,82	0,96	0,92	1,00
Minyak Tanah	1,40	1,25	1,20	1,12	1,43
Minyak Diesel	0,80	1,50	1,36	1,28	1,36

Sumber: Angka-angka untuk tahun 1974-1986 didasarkan atas Sharma (1991), Tabel 5; Angka untuk 1993 didasarkan atas informasi yang dikumpulkan oleh Pemerintah Indonesia sebagaimana dilaporkan dalam *Kompas*, 8 Januari 1993.

dapat berjalan lancar, selain itu kebijakan pemberian harga juga dimaksudkan untuk mengurangi sebanyak mungkin dampak buruk dari tingginya harga BBM bagi kesejahteraan rakyat.

Sejak tahun 1970-an, pengaturan harga minyak telah memperoleh kritikan tajam. Pada umumnya harga BBM mencerminkan perubahan harga BBM di dunia internasional, perubahan-perubahan dalam kurs tukar antara Peso dan dolar AS serta oleh pajak energi. Selama dua krisis minyak tersebut, kenaikan harga minyak internasional dibebankan pada konsumen. Akan tetapi, penurunan harga minyak internasional yang terjadi di awal 1980-an tidak dibebankan pada konsumen karena turunnya nilai mata uang Peso (ADB, 1987).

Harga BBM mengandung sejumlah komponen, yakni: (a) penerimaan perusahaan minyak yang terdiri dari biaya kilang minyak mentah dan biaya lain ditambah keuntungan marjinal yang dimungkinkan; (b) biaya transportasi plus biaya marjin pengecer; (c) pajak; dan (d) kontribusi yang diserahkan ke Dana Stabilisasi Harga Minyak/*Oil Price Stabilization Fund* (OPSF). Tahun 1987, misalnya, dari seluruh harga eceran bensin, sekitar 50% di antaranya merupakan penerimaan perusahaan minyak, 46% merupakan pajak pertambahan nilai, dan sisanya marjin dealer. Belum ada kontribusi untuk OPSF. Besarnya penerimaan perusahaan minyak tanah dan minyak diesel adalah sekitar 66% sampai 68% harga eceran, sedangkan pajaknya sebesar 21% dari harga eceran. Kontribusi untuk OPSF hanya sekitar 6% sampai 8% (Santos, 1991).

Sekarang ini pajak dimanfaatkan untuk meningkatkan pendapatan pemerintah kendati pajak tersebut pada mulanya dimaksud-

kan untuk membiayai pengembangan sumber energi alternatif. OPSF dimaksudkan untuk menstabilkan harga. OPSF mengumpulkan dana bila harga plafon pemerintah pada kenyataannya berada di atas harga produksi (dalam Peso). Bila harga melampaui harga yang ditentukan pemerintah, maka akan dipakai dana dari OPSF untuk mengkompensasikan kerugian yang dialami oleh perusahaan minyak. Hal ini akan terus berlanjut sampai dana tersebut habis, yang berakibat pada penyesuaian kenaikan harga minyak. Akan tetapi, bila pemerintah menentukan harga minyak lebih tinggi dari harga sebenarnya untuk jangka waktu tertentu, maka OPSF akan memperoleh suatu nilai permulaan yang akan mengakibatkan penyesuaian berupa penurunan harga.

Penentuan harga BBM di Muangthai juga mencakup unsur "dana minyak". Dalam kasus BBM yang dikilang dalam negeri di mana pemerintah mengendalikan harga eceran dan harga kilangan, dana tersebut ekuivalen dengan pajak atau subsidi yang memungkinkan pemerintah untuk mengubah harga kilangan tanpa mengubah komponen lain dan harga eceran. Komponen-komponen lain dalam menentukan harga minyak adalah pajak-pajak (cukai, pajak pemerintah daerah dan pajak usaha) serta marjin untuk dealer. Pada kasus BBM yang diimpor, pemerintah menarik pajak impor serta pajak usaha dan pajak daerah. Dana minyak yang ditarik dari importir biasanya berbeda dengan dana yang berasal dari pengilangan dalam negeri karena pajak-pajak pada kedua BBM tersebut sedikit berbeda dan harga minyak kilangan dalam negeri lebih rendah dibanding harga impor untuk sebagian besar jenis produk (Koomsup, 1984a). Dalam tahun 1980 pemerintah memperkenalkan suatu formula penetapan harga

eceran yang mengizinkan harga BBM naik otomatis jika cadangan Dana Minyak dan penghasilan pemerintah dari pajak usaha turun di bawah tingkat yang telah ditetapkan. Jika cadangan dan penerimaan naik kembali di atas harga yang telah ditetapkan, maka secara otomatis harga-harga tersebut akan turun. Dipakainya formula penentuan harga seperti ini merupakan suatu langkah penting dalam menderegulasikan proses pemberian harga BBM di Muangthai.

Sebagaimana yang dapat dilihat pada Tabel 4 harga bensin masih tetap jauh di bawah harga-harga di Filipina dan sampai dengan awal 1993 masih di bawah harga Malaysia. Selama tahun 1980-an harga minyak tanah dan minyak diesel di Muangthai juga masih di bawah harga di Filipina. Di Filipina kenaikan harga minyak internasional dibebankan pada konsumen, sedangkan di Muangthai pemerintah memperkecil efek tersebut dengan mempertahankan agar harga minyak tanah dan minyak diesel tetap rendah. Hal ini dapat dilaksanakan dengan memberi subsidi atau mengurangi pajak. Pada tahun 1992, harga minyak tanah dan minyak diesel di Muangthai lebih tinggi dibandingkan harga di Filipina dan sekitar 40% lebih tinggi dibanding Malaysia.

Harga BBM di Indonesia masih lebih rendah dibanding Malaysia kendati penyesuaian harga yang terjadi di bulan Januari 1993 telah mengakibatkan harga bensin berada di suatu titik yang hanya sekitar 6% di bawah harga di Malaysia. Demikian pula dapat dilihat pada Tabel 4, harga minyak diesel sekarang hanya 17% lebih rendah dibanding harga di Malaysia. Pada tahun 1974 harga tersebut besarnya sepertiga harga eceran di Malaysia. Harga minyak tanah dan minyak diesel tetap rendah selama kurun waktu 1970-an karena memperoleh subsidi

besar. Jenis BBM lainnya dijual di atas harga produksi. Pada hakekatnya, kebijakan pemberian harga mencakup suatu subsidi silang. Pertamina, perusahaan minyak milik negara diminta untuk menyediakan BBM sesuai dengan harga yang telah ditetapkan pemerintah. Penerimaan dari BBM yang tidak disubsidi tidak selalu menutupi subsidi yang diberikan dan kerugian-kerugian yang dialami Pertamina diganti oleh pemerintah melalui anggaran belanja negara. Oleh karena itu penyesuaian harga BBM lebih sering ditetapkan berdasarkan situasi anggaran belanja negara.

Subsidi minyak tanah memang dapat dibenarkan atas dasar pertimbangan sosial politik dan tidak mudah dihilangkan begitu saja bila sudah dilaksanakan. Pada tahun 1980 harga minyak tanah di Indonesia adalah seperempat harga di Malaysia. Kemudian situasinya menjadi lebih kompleks karena adanya kenyataan bahwa harga minyak diesel juga harus dibiarkan rendah karena khawatir jangan-jangan orang akan mengganti minyak diesel dengan minyak tanah. Hasilnya dapat diduga, permintaan bahan bakar yang disubsidi meningkat jauh lebih pesat dibandingkan permintaan bahan bakar yang tidak disubsidi dengan akibat makin membengkaknya subsidi yang berasal dari anggaran belanja. Besarnya subsidi melalui anggaran belanja negara sudah mencapai sekitar 2 milyar dolar dalam tahun anggaran 1981/1982, hampir sama besarnya dengan seluruh bantuan luar negeri yang diterima pemerintah. "Subsidi ekonomi" yang mencerminkan *opportunity costs* telah diperkirakan naik dua kali lipat jumlah subsidi anggaran belanja, atau sekitar 4% sampai 5% GDP (Soesastro, 1986).

Perkembangan tersebut mengarah ke terjadinya penyesuaian harga setiap lima tahun

sekali antara 1982 sampai 1986. Pada tahun 1986, harga bensin sudah naik menjadi 160% dari harga 1980. Harga minyak tanah naik 340%, dan minyak diesel naik 280%. Harga minyak tanah di Indonesia pada tahun 1986 naik sekitar 76% dari harga di Malaysia. Akan tetapi, karena sejak tahun 1986 sampai 1990 tidak ada penyesuaian harga, maka pada tahun 1993 harga minyak tanah menurun menjadi hanya 60% dari harga minyak tanah di Malaysia.

Selama bertahun-tahun rasio harga bensin dan minyak diesel di Indonesia menurun, akan tetapi itu masih 1,8 di tahun 1993, sedangkan di Muangthai rasionya sebesar 1,6 dan di Malaysia 1,2. Di Filipina, rasionya menurun dari 1,8 dalam tahun 1980 menjadi

1,3 di tahun 1986, akan tetapi naik kembali menjadi 2,0 pada tahun 1993 (lihat Tabel 5). Hal ini agaknya menandakan bahwa baik di Indonesia maupun di Filipina, pemerintah telah gagal menaikkan harga minyak tanah secara memuaskan dan akibatnya harus tetap menjaga agar harga minyak diesel tetap rendah. Dengan adanya penyesuaian harga dalam bulan Januari 1993, harga minyak tanah di Indonesia masih sekitar 12% lebih rendah dari harga penawaran. Permintaan minyak tanah dan minyak diesel agaknya terus meningkat dengan lebih pesat daripada produk BBM lainnya. Dalam tahun 1992, konsumsi semua jenis BBM meningkat pesat lagi, sebesar 11% per tahun. Implikasi penting dari perkembangan ini adalah perlunya pemerintah untuk menaikkan impor se-

Tabel 5

HARGA BENSIN DAN MINYAK TANAH DIBANDINGKAN DENGAN MINYAK DIESEL
DI KAWASAN ASEAN

	1974	1980	1983	1986	1993
INDONESIA					
G/D*	2,6	3,4	2,2	1,8	1,8
K/D**	0,8	0,9	0,7	1,0	0,7
MALAYSIA					
G/D	2,6	2,4	2,2	1,9	1,6
K/D	0,8	1,0	1,0	1,1	1,0
FILIPINA					
G/D	1,3	1,8	1,6	1,3	2,0
K/D	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
MUANGTHAI					
G/D	1,7	1,4	1,5	1,3	1,2
K/D	1,2	0,9	0,8	1,0	1,1

*G/D = Rasio harga bensin terhadap harga minyak diesel
**K/D = Rasio harga minyak tanah terhadap minyak diesel

Sumber: sama dengan Tabel 4.

jumlah BBM, khususnya bahan bakar yang disubsidi. Impor BBM diperkirakan mencapai jumlah 1 milyar dolar tahun ini.

Tabel 6 membandingkan harga listrik rata-rata untuk rumah tangga dan industri di negara-negara ASEAN. Harga listrik di Indonesia sekarang ini sama dengan harga di Muangthai. Harga rata-rata konsumen industri sama di empat negara ASEAN tetapi harga di Filipina lebih tinggi 50%. Harga rata-rata untuk rumah tangga di Singapura dan Malaysia sekitar 16% sampai 18% lebih tinggi dibanding di Indonesia dan Muangthai, tetapi harga di Filipina 40% lebih tinggi dibanding Indonesia. Sejumlah kategori tarif tetap memperoleh subsidi besar di Indonesia. Apa yang dinamakan angka *lifeline* untuk rumah tangga berpenghasilan rendah adalah sekitar 60% dari biaya penawaran. Demikian pula halnya dengan industri kecil dan industri rumahan yang membayar sekitar 70% dari biaya penawaran. Di sini diterapkan sistem subsidi silang.

Di Indonesia permintaan akan tenaga listrik meningkat paling pesat. Dalam periode

1971-1980, konsumsi listrik berkembang menjadi 12% per tahun; dan dalam periode 1981-1989 konsumsi tersebut meningkat menjadi 12,3% per tahun (lihat Tabel 7). Permintaan listrik pada sektor industri berkembang mendekati 16% selama 1980-an. Di Muangthai pertumbuhannya juga tinggi yakni di atas 10% dalam tahun 1980-an baik dalam perekonomian secara keseluruhan maupun dalam sektor industri. Konsumsi listrik meningkat sekitar 7% sampai 9% per tahun di Singapura dan Malaysia selama tahun 1980-an, lebih rendah dibanding yang terjadi tahun 1970-an yakni sekitar 11% sampai 12%. Di Filipina, konsumsi tahun 1980 hanya meningkat sekitar 3% sampai 4% per tahun. Dilihat dari konsumsi listrik per kapita, Indonesia merupakan yang paling rendah. Pada tahun 1989, konsumsi listrik per kapita di Indonesia sekitar separuh dari konsumsi di Filipina dan sekitar 4% dari konsumsi di Singapura.

Tantangan paling penting yang dihadapi Indonesia sampai akhir dekade 1990-an barangkali adalah pengembangan sektor tena-

Tabel 6

PERBANDINGAN HARGA LISTRIK DI KAWASAN ASEAN

Utility	Negara	Tarif Rata-rata (\$/kwh)		Referensi
		Rumah Tangga	Industri	
PLN	INDONESIA	0,073	0,064	JANUARI 1993
TNB	MALAYSIA	0,086	0,064	JULI 1992
MERALCO	FILIPINA	0,104	0,095	AGUSTUS 1992
PUB	SINGAPURA	0,083	0,064	AGUSTUS 1992
MEA	MUANGTHAI	0,073	0,064	MEI 1992

Sumber: Kompas, 8 Januari 1993; angka asli diberikan dalam rupiah dan dikonversikan ke dolar AS berdasarkan nilai tukar Rp. 2.040,00 untuk US\$1.

ga. Sektor tenaga ini tidak hanya penting karena kegunaan dan keserbagunaannya dalam mendukung sektor modern, tetapi juga karena hanya di sektor inilah dapat dicanangkan kebijakan diversifikasi sumber-sumber energi. Tantangan ini merupakan salah satu dari usaha memenuhi kebutuhan yang tumbuh pesat, termasuk kebutuhan perlistrikan di daerah pedesaan dan meminimalkan pembangkitan tenaga listrik yang terbatas.

Sampai akhir dekade ini, konsumsi listrik diproyeksikan meningkat sampai 7.108 Tera Watthour (TWh) dan beban puncaknya akan berlipat ganda dari tahap yang sekarang ini yang besarnya sekitar 15 GW. Guna memenuhi kebutuhan yang terus meningkat ini, menurut rencana akan dibangun beberapa generator baru dengan kapasitas total 19,1 GW. Dari jumlah keseluruhan ini, sekitar 12,3 GW diharapkan akan dibangun oleh PLN dan sisanya sebesar 6,8 GW akan diserahkan ke sektor swasta atas dasar BOO (*build, own, operate*) (Arismunandar, 1992).

Investasi secara keseluruhan diperkirakan akan berjumlah sekitar US\$27 milyar (dalam nilai dolar 1991).

Telah disadari bahwa kebijakan penerapan harga memainkan peran penting untuk memenuhi tantangan tersebut. Harga-harga jasa pelayanan umum hendaknya dapat menutupi biaya operasi, depresiasi dan bunga, serta memungkinkannya berswasembada dalam investasi baru. Bagi komoditi listrik, dengan ciri-ciri investasi yang besar dan biaya produksi per unit yang terus menurun dapat dipakai sistem penentuan harga dua bagian, di mana tarif pemakai yang didasarkan atas biaya marjinal ditambah dengan jumlah tertentu untuk menutup biaya tetap yang tidak tercakup dalam tarif tersebut (World Bank, 1992c).

Sebelum adanya penyesuaian harga listrik dalam bulan Januari 1993, tarif rata-rata adalah sekitar 13% di bawah harga penawaran, yang mengakibatkan subsidi tahunan menjadi US\$300 juta. Sekitar 80%

Tabel 7

PERTUMBUHAN KONSUMSI LISTRIK DI KAWASAN ASEAN
(Persentase Per Tahun)

	1971-1980		1981-1989	
	Total	Industri	Total	Industri
INDONESIA	12,00	11,9	12,3	15,9*
MALAYSIA	11,5	10,5	8,9	6,7**
FILIPINA	8,2	10,6	3,7	3,2
SINGAPURA	11,6	11,5	8,6	8,7
MUANGTHAI	13,3	9,3	11,1	10,1

*1981-1987

**1981-1988

Sumber: IEA (1991a).

dari subsidi tersebut berasal dari penjualan untuk daerah pemukiman, dan diperkirakan tidak lebih dari 5% yang menjangkau rakyat miskin (World Bank, 1992c). Struktur tarif PLN sekarang ini memungkinkan perusahaan pelayanan umum tersebut menghasilkan penerimaan yang mampu menutupi semua biaya operasionalnya. Akan tetapi, perlu dilakukan penyesuaian tarif yang memadai dan teratur yang memungkinkan PLN menaikkan rasio swasembada investasinya dari 15%-20% sekarang ini, menjadi 35%-40%. Peningkatan efisiensi internal PLN juga harus terus menerus diperbaiki.

Keterlibatan sektor swasta dalam pengadaan tenaga listrik atas dasar BOO (atau BOT, *build, operate and transfer*/membangun, mengoperasikan dan mentransfer) seperti diusulkan di atas, merupakan tantangan baru yang lebih besar. Sekarang ini pemerintah sedang menyelesaikan negosiasi dengan pihak swasta atas proyek pertama yang berdasarkan BOO berskala besar untuk membangun pembangkit listrik tenaga batubara dengan kapasitas 1.200 MW yang menelan biaya US\$1,8 milyar. Salah satu masalah pokok dalam perjanjian tersebut adalah persetujuan pembelian, yang mencakup prinsip-prinsip penetapan harga untuk bahan bakar dan listrik, serta masalah pembagian resiko. Bila negosiasi ini berhasil maka akan terbukalah kemungkinan bagi pihak swasta untuk memainkan peran yang lebih besar lagi. Menurut Komite Tarif 1977, tarif listrik ditetapkan secara terpisah oleh tiga instansi.

Posisi finansial tiga instansi itu memang cukup masuk akal (Somboonpanya, 1987). Telah dianut suatu konsep kelayakan finansial, antara lain untuk memenuhi syarat pinjaman Bank Dunia yang menetapkan tingkat pengembalian minimum 8% per tahun dan

syarat dari Bank Pembangunan Asia yang menetapkan rasio swasembada investasi sekurang-kurangnya 20%.

Di Singapura, Lembaga Prasarana Umum (*Public Utilities Board*) bertanggung jawab untuk menyediakan listrik gas kota dan air. PUB ini langsung berada di bawah pengawasan Kementerian Perdagangan dan Industri. Dalam tahun 1987 PUB mengusulkan suatu rencana investasi untuk perluasan dan peningkatan untuk jangka waktu 10 tahun yang diperkirakan menelan biaya S\$6,2 milyar, di mana S\$5,2 milyar akan disalurkan ke pengadaan dan pemasokan tenaga listrik. Administrasi tarif PUB merupakan suatu unsur penting dalam kebijakan penetapan harga (Dhoki, 1992). Sejak 1982 tarif listrik secara teratur disesuaikan untuk mencerminkan harga-harga bahan bakar yang berlaku. PUB telah mampu untuk mempertahankan tingkat pengembalian minimum sebesar 8% dari aset tetap neto rata-rata. Sebagaimana dilaporkan oleh Dhoki (1992), sejak resesi 1985-1986, Pemerintah Singapura telah menginstruksikan lembaga-lembaga yang memiliki penerimaan, termasuk PUB, untuk mengurangi tagihan pada pemakai untuk mengurangi biaya operasional perusahaan-perusahaan swasta di Singapura agar mereka mampu meningkatkan daya saing internasional mereka. Perkembangan ini menambahkan segi menarik dari kebijakan penentuan harga energi. Haruskah kawasan ASEAN mengikuti kebijakan seperti itu?

Kesimpulan

Kebijakan yang berlaku sekarang ini adalah bahwa penetapan harga energi memiliki tujuan-tujuan sebagai berikut: (a) efi-

siensi ekonomi; (b) pemerataan sosial; dan (c) kelayakan keuangan. Pengalaman dalam kebijakan penetapan harga dan pembangunan ekonomi di dunia berkembang selama lebih dari 25 tahun, termasuk di kawasan ASEAN, menyarankan agar kebijakan seperti itu hendaknya dimodifikasi.

Sasaran efisiensi ekonomi dan kelayakan finansial tetap merupakan sasaran paling penting dalam penentuan harga energi. Sasaran yang berkaitan dengan lingkungan sudah tersirat di dalamnya, kendati masih belum jelas bagaimana cara terbaik untuk mencantumkan biaya lingkungan. Tujuan meningkatkan daya saing internasional memang merupakan sasaran yang menarik,

akan tetapi hal ini kiranya perlu ditelaah lebih lanjut. Tujuan untuk pemerataan sosial harus ditinggalkan. Kebijakan mensubsidi harga energi hendaknya jangan dianggap sebagai suatu keharusan tetapi sebagai suatu pengecualian, kebijakan tersebut hendaknya dilakukan hanya dalam kasus-kasus di mana subsidi-subsidi tersebut benar-benar dapat diarahkan secara tepat yakni mampu secara efektif menjangkau rakyat miskin. Pemberian subsidi silang, yang umumnya ditetapkan untuk memenuhi tujuan ini, ternyata lebih banyak menimbulkan dan bukannya memecahkan masalah. Harga energi hendaknya jangan dijadikan alat untuk mengatasi problem pengentasan kemiskinan. Hal ini juga cenderung mengaburkan akar penyebab dari masalah tersebut.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Arismunandar, A., 1992, "Peluang Bisnis di Sektor Tenaga Listrik," makalah yang disampaikan pada seminar di Institut Manajemen Prasetiya Mulya, Jakarta, 8 Oktober.
- Chateau, Bertrand, 1992, "Energi Demand Outlook in ASEAN Countries" (Tinjauan atas Permintaan Energi di Negara-negara ASEAN) makalah yang disampaikan pada Lokakarya-Seminar AEEMTRC ke-8 mengenai Tinjauan Energi ASEAN di Jakarta, 18-22 Mei.
- Doshi, Tilak, 1991, "The Energy Economy of a City State, Singapore" (Perekonomian Energi di Singapura, suatu negara kota) dalam Sankar dan Fesharaki (eds.).
- Erol, Umit dan Eden S.H., 1987, "On the Causal Relationship Between Energy and Income for Industrialized Countries" (Hubungan Kausal antara Energi dan Pendapatan di Negara-negara Maju), *The Journal of Energy and Development* XIII, no. 1 (Autumn): 113-122.
- Fesharaki, Fersidun dan Nancy D. Yamaguchi, 1991, "A Decade of Change in the Asian-Pacific Region: The Energy Outlook and Emerging Supply/Demand Imbalance," dalam Sharma, Sankar dan Feredun Fesharaki (eds.).
- and Kang Wu, 1992, "Energy Policies in Asian-Pacific Developing Economies" (Kebijakan Energi pada negara-negara berkembang di Asia-Pasifik), *Asian Pacific Economic Literature* 6, no. 2 (November) 11-41.
- International Energy Agency (IEA), 1991a, *Energy Statistics and Balances of Non-OECD Countries 1988-1989* (Statistik dan Keseimbangan Energi di Negara-negara Non-OECD 1988-1989) (Paris: OECD).

- (IEA), *Energy in Non-OECD Countries* (Energi di Negara-negara Non-OECD) (Paris: OECD).
- Koomsup, Praipol, 1984a, "Petroleum Products Pricing and Its Impacts: View from an Oil-Importing Country" (Penentuan Harga BBM dan Dampaknya: Tinjauan dari suatu Negara Pengimpor Minyak) dalam Koomsup, Praipol (ed.).
- Koomsup, Praipol (ed.), 1984b, *ASEAN Energy Issues* (Masalah Energi di ASEAN). Makalah pada Konferensi VI Federation of ASEAN Economic Associations, Bangkok, Muangthai, 12-14 November; diterbitkan oleh Thammasat University Press untuk Masyarakat Ekonomi Muangthai.
- Meyanathan, S. dan R.J.G. Wells, 1984, "Petroleum Products Pricing in Malaysia" (Penentuan Harga BBM di Malaysia) dalam Koomsup, Praipol (eds.).
- Munasinghe, Mohan, 1985, "Energy Pricing Policy Framework and Experience in Developing Countries" (Pengalaman dan Kerangka Kebijakan Penentuan Harga Energi di Negara-negara Berkembang) dalam Siddayao, Corazon Morales (ed.).
- Santos, Thodoro M., 1991, "Philippine Energy Policy and Problems in a Changing World" (Kebijakan Filipina mengenai Masalah Energi dan Problem di Dunia yang Terus Berubah) dalam Sharma, Sankar dan Fereidun Fesharaki (eds.).
- Schram, Gunter, 1985, "Operationalizing Efficiency Criteria in Energy Pricing Policy" (Kriteria Efisiensi Operasionalisasi dalam Kebijakan Penentuan Harga Energi) dalam Siddayao, Corazon Morales (ed.).
- Sharma, Sankar, 1991, "Structural Change and Energy Policy in ASEAN" (Perubahan Struktural dan Kebijakan Energi di ASEAN) dalam Sharma, Sankar dan Fereidun Fesharaki (eds.).
- dan Fereidun Fesharaki (eds.), 1991, *Energy Market and Policies in ASEAN* (Pasar dan Kebijakan Energi di ASEAN) (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies).
- Siddayao, Corazon Morales (ed.), 1985, *Criteria for Energy Pricing Policy* (Kriteria Bagi Kebijakan Penentuan Harga Energi) (London: Graham & Trotman Ltd.).
- Soesastro, Hadi, 1986, "The Political Economy of Petroleum Product Pricing in Indonesia" (Ekonomi Politik Penentuan Harga BBM di Indonesia) makalah yang tidak diterbitkan.
- , 1992, "Perkiraan Pertumbuhan Ekonomi Kawasan Pasifik Barat Hingga Tahun 2010 dan Implikasinya bagi Permintaan Energi." Mimeograph, CSIS (September).
- Somboonpanya, Poonsa-nga, 1987, "The Development of Energy Pricing Policy in Thailand Since 1970" (Perkembangan dalam Kebijakan Penentuan Harga Energi di Muangthai Sejak 1970) dalam UNDP.
- UNDP, 1987, *Structural Change and Energy Policy* (Perubahan Struktural dan Kebijakan Energi) (Mei).
- World Bank, 1992a, *World Development Report 1992*.
- , 1992b, *Sustaining Rapid Development* (Mempertahankan Laju Pembangunan yang Cepat) East Asia and the Pacific Regional Development Review (Desember).
- , 1992c, *Indonesia -- Growth, Infrastructure and Human Resources* (Indonesia -- Pertumbuhan, Infrastruktur dan Sumber Daya Manusia), Report, no. 10740 - IND (26 Mei).
- , 1993, *World Development Report 1993*.

Prospek Pasar Minyak

Wijarso

Prakata

PERKEMBANGAN pasar minyak dunia dewasa ini mendapat perhatian besar, khususnya dari produsen dan pengeksport minyak. Tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di negara-negara pengeksport minyak yang kaya di Timur Tengah yang tengah menyusun Anggaran Belanjanya. Kabarannya, terjadi banyak penurunan pengeluaran. Majalah *Tempo* baru-baru ini memberitakan bahwa Saudi Arabia menunda pembelian berbagai peralatan militer seharga \$25 miliar dari Amerika Serikat. Pembelian peluncur rudal dari Perancis seharga \$3 miliar dikabarkan dibatalkan juga. Ini mungkin dapat digunakan sebagai indikasi betapa parahnya anggaran belanja Saudi Arabia dengan turunnya harga minyak belakangan ini.

Berbicara soal pasar minyak, baik yang sekarang maupun prospeknya, ada tiga faktor yang menonjol dan perlu mendapat perhatian khusus, yaitu:

- perkembangan harga minyak;
- kuota dan pasok minyak; dan
- persepsi pelaku pasar, khususnya di pasar berjangka (*future market*).

Faktor-faktor itu dapat saling mempengaruhi dengan akibat dapat memperkuat harga minyak atau malahan sebaliknya makin melemahkan harga minyak.

Perkembangan Harga Minyak

Bagaimana perkembangan harga minyak akhir-akhir ini? Saya akan menggunakan *market crude* Indonesia, yaitu *Sumatra Light Crude* (SLC) atau yang lebih dikenal sebagai minyak Minas, dalam meninjau perkembangan harga minyak ini. Minas adalah juga salah satu dari 7 macam minyak yang digunakan untuk menetapkan Harga Rata-rata Kelompok Referensi (*Reference Price Basket*) OPEC. Harga referensi itu kini resminya adalah \$21/b.

Harga Minas yang akan saya gunakan adalah harga APPI yang diterbitkan ming-

guan di Hongkong. Saya sengaja tidak akan menggunakan harga jual resmi Indonesia, yaitu ICP, karena ICP sekalipun berdasarkan harga APPI, sudah dimodifikasi dengan suatu rumus tertentu yang antara lain memperhitungkan perkembangan harga 52 minggu sebelumnya.

Harga minyak dalam basket OPEC umumnya tidak pernah tercapai atau melebihi harga referensi OPEC, kecuali sewaktu terjadi Perang Teluk. Harga tertinggi minyak OPEC dalam masa ketegangan itu terjadi pada bulan Oktober 1990. Pada pertengahan bulan Oktober 1990, harga minyak Minas mencapai \$39,08/b.

Harga minyak menjelang Musim Dingin dan selama Musim Dingin tahun 1993-1994 ini tampak enggan untuk beranjak naik. Pada akhir Oktober 1993 harga minyak Minas masih di atas \$16/b, namun pada akhir Desember 1993 turun menjadi \$13,85/b. Selama tiga minggu bulan Januari 1994 terjadi sedikit perbaikan, yaitu berkisar antara \$14,14 dan \$14,35/b. Hal ini mungkin akibat cuaca yang sangat dingin di Amerika Utara, tetapi harga tersebut masih lebih dari \$1,50/b di bawah harga Minas tiga bulan sebelumnya.

Demikian pergolakan harga minyak Minas akhir-akhir ini, dan hal tersebut dapat dikatakan pula sebagai refleksi pergolakan harga minyak dunia pada umumnya. Hal ini tidak senantiasa tepat, karena harga minyak di kawasan Asia Pasifik tidak terlalu cepat terpengaruh pergolakan harga NYMEX di New York dan IPE di London, yang umumnya lebih fluktuatif. Sebab kalau kita dewasa ini berbicara tentang harga minyak dunia, yang langsung dilihat adalah harga minyak di pasar berjangka (*future market*) di New York dan London.

Pasar minyak sebenarnya mengharap bahwa OPEC dalam Konperensi ke-95 bulan November 1993 lalu, akan memutuskan untuk mengurangi plafon dan kuota produksi negara anggotanya yang ditetapkan bulan September lalu, dengan 0,5-1,0 juta b/h. Namun OPEC telah memilih untuk mengabaikan harapan itu dan menetapkan untuk melanjutkan (*roll-over*) plafon produksi yang ditetapkan bulan September lalu sebesar 24,52 juta b/h.

Kalau kita melihat ke belakang sampai awal 1993, tampak bahwa harga minyak Minas, setelah ada penurunan kuota dalam MMC OPEC bulan Februari 1993, naik dari sekitar \$18,75/b sampai mencapai lebih dari \$20/b pada bulan Juni 1993. Harga minyak, setelah Konperensi OPEC bulan Juni 1993, kemudian mengalami kecenderungan turun dan mencapai harga antara \$16-\$17/b pada bulan September 1993. Harga minyak Minas setelah MMC OPEC bulan September 1993 bertahan pada harga lebih kurang \$16/b sampai Konperensi OPEC bulan November 1993. Naik dan turunnya harga minyak ini semua terjadi dengan adanya berbagai pelanggaran kuota yang terjadi sepanjang tahun 1993 hingga bulan Oktober.

Pada bulan November dan Desember 1993, negara-negara OPEC, menurut media minyak internasional, dapat dikatakan mematuhi kuotanya. Namun pada waktu itu harga minyak justru menunjukkan kecenderungan turun, sampai di bawah \$14/b pada akhir tahun 1993.

Tampaknya pergolakan harga minyak ini tidak hanya tergantung apakah pasokan minyak OPEC sesuai dengan plafon yang ditetapkan OPEC atau apakah berbagai negara OPEC memproduksi melanggar kuotanya. Dalam batas-batas tertentu tidak terlihat

adanya korelasi yang tegas antara pasokan minyak yang berlebih dibandingkan dengan plafon OPEC, dengan tinggi rendahnya harga minyak.

Sementara itu banyak Menteri OPEC yang mencoba untuk menggambarkan penurunan harga minyak yang berkelanjutan pada akhir tahun 1993 sebagai "bukan salah OPEC". Berbagai alasan atau tuduhan dilontarkan kesana-kemari. Ada Menteri yang mengatakan bahwa penyebab lemahnya harga minyak adalah persediaan di negara konsumen yang tinggi. Memang persediaan itu tinggi, tetapi tingginya persediaan tidak terjadi sertamerta (*overnight*). Dunia perminyakan sudah hidup bertahun-tahun dengan persediaan yang tinggi.

Ada Menteri OPEC lain yang menuding produsen non-OPEC sebagai biang keladi kemerosotan harga karena produksi non-OPEC yang meningkat. Tetapi produksi non-OPEC yang meningkat sebenarnya sudah diketahui pada Pertemuan MMC OPEC bulan September lalu, dan sudah dipastikan terjadi sewaktu Konperensi bulan November kemarin, sehingga hal tersebut seharusnya sudah diperhitungkan. Lagipula, produksi non-OPEC yang meningkat adalah dari Laut Utara. Dan sejak awal sudah harus masuk perhitungan OPEC bahwa produsen Laut Utara tidak akan membantu OPEC mengurangi produksi dunia untuk memperbaiki harga minyak. Tambahan produksi non-OPEC di luar Laut Utara adalah sangat terbatas, sehingga sukar dapat diharapkan akan berarti, seandainya mereka bersedia untuk mengurangi tambahan produksi itu. Salah satu negara non-OPEC yang merasa dituduh meningkatkan produksi, Oman, mengatakan bahwa tambahan produksinya sangat tidak berarti kalau dibandingkan dengan peningkatan produksi Kuwait. Na-

mun Oman kemudian tercatat sangat aktif mengusahakan solidaritas non-OPEC untuk mengurangi produksi demi perbaikan harga minyak.

Plafon dan Kuota OPEC

Berbicara mengenai plafon dan kuota OPEC, plafon OPEC pada umumnya diperhitungkan berdasarkan prakiraan permintaan pasar, dikurangi dengan tingkat produksi non-OPEC dan NGL serta kemungkinan pergerakan persediaan, baik positif maupun negatif. Walaupun angka-angka itu mungkin ada lebih dan kurangnya, namun boleh dikatakan hasil yang didapat cukup baik. Apabila negara-negara OPEC membatasi produksinya sesuai dengan plafon yang ditetapkan, keadaan pasar akan kurang lebih seimbang. Secara umum, OPEC bertindak untuk memenuhi kekurangan pasokan, atau berkedudukan sebagai produsen marginal. Yang senantiasa menjadi masalah adalah penetapan kuota masing-masing negara anggota, yang tidak dilakukan berdasarkan suatu rumusan, tetapi berdasarkan negosiasi dan kekuatan masing-masing negara anggota dalam mempertahankan haknya di dalam pertemuan OPEC yang bersangkutan.

Ketidakpuasan terhadap kuota, apalagi selagi harga minyak membaik, menyebabkan terjadinya pelanggaran. Selain itu, kuota untuk banyak negara OPEC, dan terutama negara di Timur Tengah, tampaknya erat hubungannya dengan prestise negara itu. Indonesia merupakan satu-satunya negara OPEC yang pernah menolak kenaikan kuota, dan menyerahkan hak tambahannya kepada negara lain. Alasan yang dikemukakan berkesan altruistik, bahwa rencana produksi minyak kita memang sudah cukup untuk

memenuhi kebutuhan APBN kita dan karena itu pengembalian kelebihan kuota dengan harapan dapat membantu negara anggota lain. Alasan sebenarnya adalah lebih sederhana, yaitu untuk menghindarkan kesan kita tidak dapat mencapai kuota, karena itu memang tidak dapat mencapai tingkat produksi yang setinggi itu.

Pengaruh Persepsi Pelaku Pasar Berjangka (*Future Market*)

Apa yang sebenarnya terjadi sehingga harga minyak berlanjut turun sekalipun produksi OPEC dan pasokan dunia terkendali. Keadaan tahun 1986, ketika harga minyak juga jatuh, barangkalí dapat digunakan sebagai suatu perbandingan. Tampak bahwa persepsi pasar memainkan peran yang sangat besar. Keadaan waktu itu malah lebih parah dari sekarang. OPEC waktu itu berusaha merebut pangsa minyak di pasar internasional. Harga minyak pada akhir tahun 1985 masih sekitar \$25/b, pada pertengahan tahun 1986 jatuh, umumnya sampai di bawah \$10/b. Menurut pendapat saya, sebab-musabab terjadinya keadaan tahun 1986 memang lain, namun apa yang terjadi pada waktu itu dapat kita gunakan sebagai bahan perbandingan yang berharga, untuk memantau keadaan sekarang.

Dalam usaha merebut pangsa pasar pada tahun 1986 itu, OPEC sadar dan menerima kenyataan bahwa harga minyak akan jatuh, dan memang tidak ada usaha untuk mempertahankan harga minyak. Para ahli dari OPEC, sempat menyebut \$18/b sebagai kemungkinan harga ambang rendah. Namun jatuhnya harga minyak melebihi apa yang diperkirakan OPEC semula. Tampaknya OPEC pada waktu itu tidak, atau belum, memperhitungkan peran *future market*. Se-

bab sebagai akibat kebijaksanaan OPEC itu, persepsi pedagang berjangka di NYMEX adalah tidak melihat kemungkinan bakal adanya kekurangan pasokan minyak di pasaran dunia dalam waktu dekat, yang dapat membenarkan kenaikan harga. Yang dapat terjadi adalah kebalikannya, yaitu karena OPEC bermaksud merebut kembali pangsa pasar, akan ada kelebihan pasokan yang berakibat menurunkan harga. Karena itu harga minyak didorong makin melemah.

Harga minyak sangat merosot, bahkan ada laporan pasar yang menyatakan bahwa *Arabian Light Crude* (ALC) dikabarkan dijual di bawah \$7/b pada awal bulan Juli 1986. Karena itu dalam Konferensi ke-76 yang berlangsung bersambung di Brioni (Juli 1986) dan di Jenewa (Agustus 1986), OPEC memutuskan untuk membatasi kembali produksinya. Ketetapan tersebut dapat dianggap "longgar" karena Irak dibebaskan dari ketentuan kuota dan pelaksanaan oleh negara anggota lain juga tidak terlalu ketat. Namun demikian, harga minyak membaik, mencapai sekitar \$14-\$15 per barrel dalam waktu pendek. Menurut pendapat saya, ini disebabkan pedagang di *future market* mulai melihat kemungkinan akan adanya pembatasan pasokan minyak.

Apa relevansi hal tersebut dengan keadaan harga minyak dewasa ini? Dewasa ini keadaan permintaan dan pasokan minyak boleh dikatakan seimbang. OPEC tidak bermaksud merebut pangsa minyak dunia, bahkan berusaha menyeimbangkan pasokan dengan permintaan. Karena itu, diharapkan harga minyak dapat membaik. Namun harga minyak ternyata tetap melemah, dan terus melemah, seperti keadaan 1986, namun dengan sebab lain.

Salah satu sebab utama, menurut saya,

adalah ucapan para menteri OPEC sendiri. Sejak potensi produksinya pulih, Kuwait ingin mendapat kuota seperti UAE. Dalam keterangan pers MMC bulan Februari 1993, Kuwait, dengan kuota 1,5 juta b/h, meminta agar dalam pertemuan berikutnya dipertimbangkan kuota bagi Kuwait yang sama dengan UAE sebesar 2,16 juta b/h. Kini setelah memperoleh kuota 2 juta b/h, Kuwait dalam pemberitaan pers mengatakan bahwa produksinya masih akan ditingkatkan lagi menjadi 3 juta b/h atau bahkan lebih.

Iran dalam usahanya untuk meningkatkan harga minyak senantiasa berbicara tentang pengurangan produksi OPEC. Namun pada waktu yang bersamaan juga, selalu mengatakan bahwa kemampuan produksinya akan ditingkatkan di atas 4 juta b/h. Saudi Arabia tercatat tidak akan menurunkan produksinya di bawah 8 juta b/h, dan mengumumkan juga bahwa potensi produksinya akan ditingkatkan menjadi 9 atau bahkan 10 juta b/h.

Apa yang dilihat spekulasi di pasar berjangka? Yang dilihat adalah bahwa tidak akan terjadi kekurangan pasokan minyak ke pasar dunia dalam waktu dekat mendatang ini. Ini ada kesamaannya dengan keadaan tahun 1986. Keadaan itu tidak berubah setelah tersiar kabar bahwa Irak bersedia berbicara dengan PBB lagi, walaupun secara realistis hal itu tidak mungkin akan terjadi dalam waktu singkat, sekalipun embargonya dicabut. Lagipula, Presiden Konferensi OPEC, yaitu Menteri Perminyakan Qatar, tercatat mengatakan bahwa tidak akan ada usaha untuk mengadakan pertemuan darurat OPEC untuk membicarakan pengurangan plafon produksi OPEC. Pertemuan MMC sesuai rencana baru akan berlangsung akhir Maret 1994. Karena itu harga terus melemah.

Apabila tidak ada ucapan-ucapan para menteri itu, yang mungkin diperlukan untuk konsumsi dalam negerinya, memang tidak dapat dijamin bahwa harga minyak akan melonjak. Namun pasar tidak akan terlalu yakin bahwa pasokan akan berlebihan, dan harga niscaya akan terpengaruh dan tidak akan selembah dewasa ini. Apalagi berita-berita mengenai kemungkinan minyak Iran kembali ke pasar masih sangat samar-samar.

Kemungkinan yang Akan Datang

Apabila keadaan ini tidak mengalami perubahan, maka harga minyak, memasuki triwulan II/1994 akan terus melemah. Sedangkan triwulan II setiap tahun, secara musiman, adalah triwulan dengan permintaan minyak yang rendah. Jika tidak ada usaha khusus, boleh jadi keadaan harga minyak akan lebih memprihatinkan.

Tampaknya OPEC sementara ini hanya mengandalkan kepada usaha Menteri Perminyakan Oman yang telah melakukan perjalanan ke berbagai negara pengeksport minyak non-OPEC untuk menghimbau mengurangi produksi minyak. Yang diberitakan media massa adalah bahwa anjuran Oman sudah ditolak para produsen Laut Utara. Tanggapan Rusia juga tidak memuaskan. Bahkan Mesir yang semula bersedia, juga menyatakan hanya bersedia mengurangi produksi kalau pengeksport minyak yang besar akan mengurangi produksinya secara substansial. Tetangga kita Malaysia juga tidak terlalu semangat melakukan anjuran Oman tersebut. Presiden Konferensi OPEC hingga kini menyatakan baru akan mempertimbangkan pengurangan produksi, kalau non-OPEC bersedia untuk melakukan hal yang sama.

Sewaktu Menteri Venezuela Dr Para bulan lalu menyatakan bahwa beliau yakin harga minyak pada akhir Desember akan membaik, banyak komentator menyatakan bahwa hal itu hanya mungkin jika cuaca membantu. Kini suhu di Amerika Utara sangat rendah, sampai pusat pemerintahan di Washington DC akhir minggu lalu tutup selama dua hari, namun hingga kini harga minyak tidak memberikan reaksi seperti yang diharapkan. Harga yang membaik di Amerika Serikat dengan adanya suhu yang sangat rendah adalah harga gas bumi dan sebagian produk minyak.

Kalau semua upaya tidak berhasil, dan kalau memang dikehendaki bahwa harga minyak membaik, tiada jalan lain bagi OPEC kecuali menurunkan *ceiling* produksinya secara substansial. Selain itu negara-negara anggota OPEC melanjutkan ketaatan pelaksanaan kuota seperti yang terjadi sekarang. Dengan demikian pasar akan percaya bahwa peningkatan produksi dikemudian hari, kesemuanya akan dilaksanakan dalam kerangka OPEC. Persepsi pasar seperti ini, khususnya pasar berjangka, merupakan prasyarat untuk perbaikan harga minyak dalam jangka pendek. Namun, besarnya pengurangan juga sangat perlu untuk memberikan kesan kepada pasar akan niat OPEC ini.

Banyak kalangan mengatakan bahwa pengurangan *ceiling* produksi sekarang ini harus substansial, dan bukan merupakan *token reduction*. Angka yang kini banyak dikemukakan adalah pengurangan sebanyak satu juta b/h atau lebih, untuk dapat memberikan efek "kejutan" yang diharapkan. Baru setelah OPEC dapat melakukan itu, OPEC boleh menuntut negara non-OPEC untuk melakukan hal yang sama.

Namun, OPEC tampaknya tidak berse-

dia atau tidak akan mampu melaksanakan pengurangan *ceiling* produksi sebesar itu. Oleh karena itu, sebagai alasan, antara lain dikemukakan bahwa OPEC tidak mau menjadi *swing-producer* dunia. Tetapi OPEC, sejak tahun tujuh-puluhan senantiasa bertindak sebagai *marginal producer*. Itu dilakukan setiap kali dalam menentukan *ceiling*, dan karena itu senyatanya adalah *swing-producer* pasar minyak dunia. Suka atau tidak suka, OPEC akan dipaksa menjalankan posisi itu lagi kalau menghendaki harga-harga minyak membaik. Walaupun pertemuan OPEC November lalu adalah kesempatan terbaik untuk bertindak, pengurangan plafon produksi itu masih saja dapat dilaksanakan dewasa ini, walaupun dalam jumlah yang lebih substansial.

Pasar Berjangka (*Future Market*) dan Perannya

Sedikit mengenai pasar berjangka dan pengaruhnya terhadap harga minyak yang telah sering disinggung. Pada tahun 1978 NYMEX mencoba memasukkan minyak mentah ke pasar komoditi, namun tidak berhasil. Hal itu disebabkan harga minyak pada waktu itu hanya mengenal satu kecenderungan, yaitu naik, sedangkan *future market* hidup dari spekulasi perbedaan harga. Usaha tersebut baru berhasil pada tahun 1982, karena harga minyak waktu itu mulai mengalami fluktuasi yang cukup besar. Pengaruhnya makin lama makin besar. Spekulasi harga ini, atau pergerakan harga yang senantiasa naik turun, adalah *bread and butter* bagi pelaku pasar berjangka. Selama ada fluktuasi, mereka tidak berkepentingan apakah tingkat harga ada pada \$10/b atau \$30/b. Oleh karena itu, persepsi yang ada, realistis atau tidak, selama dapat dimanfaatkan, sangat mempengaruhi pasar ini. Dan

karena menggunakan sarana elektronik, harga minyak di pasar berjangka ini, segera diketahui di mana-mana.

Satu contoh yang sangat menonjol terjadi sewaktu Sekutu mempersiapkan serangan terhadap Irak pada akhir tahun 1990. Pada waktu itu harga minyak melambung melebihi harga referensi OPEC, dan pada bulan Oktober 1990 bahkan mencapai \$40/b. Padahal OPEC meniadakan pembatasan produksinya, untuk menutup kekurangan pasokan minyak dunia dengan hilangnya ekspor minyak Irak dan Kuwait. Harga minyak yang tinggi juga lebih mendorong peningkatan produksi oleh negara non-OPEC. Pasar minyak dunia menjadi jenuh. Stock minyak di negara konsumen pun tinggi. Mengapa harga minyak tetap tinggi?

Tampaknya pandangan para spekulasi di *future market* adalah bahwa kalau Sekutu mulai menyerang Irak, Irak telah mengancam akan membalas serangan itu dengan menghancurkan ladang minyak Saudi Arabia. Persepsi pelaku di *future market* adalah antisipasi terjadinya kelangkaan minyak yang besar jika serangan itu benar terjadi, sehingga dalam keadaan itu, harga minyak naik terus. Namun pada waktu Sekutu, pertengahan Januari 1991, benar-benar melaksanakan serangannya ke Irak, ternyata Irak tidak mampu melaksanakan ancamannya untuk menghancurkan ladang minyak Saudi Arabia. Dalam waktu sehari-dua hari setelah hal itu menjadi kenyataan, sekalipun serangan ke Irak sedang dalam puncaknya, harga minyak jatuh hingga sekitar \$17/b.

Prospek Lanjutan

Kalau ini adalah masalah-masalah yang menyangkut pasar minyak jangka pendek

atau tidak melebihi jangka beberapa bulan ke depan, bagaimanakah prospek pasar minyak yang akan datang? Banyak ahli berpendapat bahwa berbicara jangka panjang akan lebih mudah dibandingkan jangka pendek maupun menengah, karena walaupun hasil prediksinya salah, pada waktu itu prediksi tersebut sudah dilupakan masyarakat.

Dalam satu hal para pakar sependapat yaitu apabila harga minyak senantiasa rendah, tidak bisa diharapkan bahwa pengembangan potensi produksi minyak dapat senantiasa dipertahankan. Dan hal ini akan berakibat kelangkaan, yang akan menaikkan harga minyak.

Sebelumnya, pandangan soal biaya produksi perlu diluruskan. Ada anggapan bahwa produksi Laut Utara tidak dapat bertahan dengan harga rendah. Sebab, apabila dibandingkan dengan biaya produksi negara OPEC, dan khususnya negara Timur Tengah, biaya produksi di Laut Utara jauh lebih tinggi. Seorang Yamani pun pada awal tahun 1986, tahun OPEC merebut pangsa pasar, sempat melontarkan pikiran itu, dan karena itu berpendapat bahwa penurunan harga minyak akan berada di sekitar \$18/b, setingkat dengan biaya produksi yang diberitakan berlaku di Laut Utara.

Namun kenyataannya adalah justru Saudi Arabia yang tidak dapat bertahan ketika harga *Arabian Light Crude* jatuh sampai di bawah \$10/b. Bagi Pemerintah Saudi Arabia kelebihan biaya produksi, walaupun sangat rendah, harus juga digunakan untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahannya dan memenuhi janji dan komitmen ke negara pihak ketiga. Sedang dalam biaya produksi Laut Utara termasuk depresiasi, pajak, dan lain sebagainya, dapat ditunda

pembayarannya atau perhitungannya. Selama harga minyak masih di atas biaya operasi lapangan, harga minyak yang rendah tidak akan mempengaruhi kemampuan produksinya. Mereka mengatakan bahwa harga minyak sampai di bawah \$5/b pun belum akan memaksa mereka menutup operasi ladang minyak Laut Utara. Pernyataan itu dapat dianggap hanya *bravado* (besar mulut) namun tidak bisa dibuktikan karena harga minyak belum mencapai titik serendah itu. Nyatanya, produksi Laut Utara berlanjut seperti biasa. Selain itu, Pemerintah Inggris juga tidak terlalu tergantung dari pajak minyak.

Berapa ambang bawah harga minyak itu hingga pengembangan ladang minyak baru akan berkurang atau terhenti, sukar untuk diperkirakan. Banyak yang mengatakan bahwa harga minyak dengan nilai konstan sekarang mungkin sudah sama atau sudah lebih rendah dengan harga minyak pada awal tujuh-puluhan, tergantung dari faktor diskonto yang digunakan. Apakah itu berarti sudah mencapai ambang berhentinya eksplorasi dan pengembangan ladang minyak? Tampaknya tidak harus selalu demikian, karena biaya semakin dapat ditekan dengan kemajuan teknologi.

Contoh di Indonesia adalah pengembangan ladang minyak berat CPI di Duri. Semula dengan cara primer hanya dapat diproduksi 7%-8%, dan biaya operasinya cukup tinggi. Kini dengan teknologi maju, yaitu *steam flooding*, sekalipun dengan biaya lebih besar, dapat dikuras 55%-60%, yang memungkinkan penekanan biaya. Sebagai indikasi, CPI kini bersedia menerima *split* 88% untuk proyek *steam flood* ini bagi keuntungan pemerintah, dibandingkan dengan 60% pada awal tujuh-puluhan.

Apa yang diperlukan industri minyak

adalah dana yang cukup untuk mengembangkan potensi produksi, karena diperkirakan permintaan minyak, bagaimana pun majunya awal abad yang akan datang. Untuk dapat menarik dan membenarkan investasi di bidang perminyakan inilah diperlukan harga minyak yang memadai.

Subroto, sebagai Sekretaris Jenderal OPEC, sering mengemukakan masalah diperlukannya dana ini, dengan menghimbau adanya dialog yang terbuka dan sehat antara produsen dan konsumen. Diharapkan dari dialog seperti itu timbul pengertian bahwa produsen memerlukan harga minyak yang memadai. Yang sangat penting juga adalah bahwa harus ada *demand* minyak dengan kenaikan yang wajar. Oleh karena itu beliau antara lain menentang mati-matian adanya segala bentuk pajak karbon atau pajak energi, yang menaikkan harga jual minyak bagi kepentingan *treasurer* konsumen dan bukan produsen, namun sekaligus akan mengurangi permintaan minyak.

Atas prakarsa Presiden Venezuela dan Presiden Perancis telah dapat diselenggarakan pertemuan para menteri yang menangani bidang perminyakan dari negara produsen dan konsumen, untuk membicarakan secara umum masalah hubungan produsen dan konsumen ini, namun tanpa menyinggung harga dan tingkat produksi minyak. Pertemuan pertama, dinamakan *Workshop*, telah dilaksanakan di Paris bulan Juli tahun 1991. Sebagai kelanjutannya telah diselenggarakan *Workshop* kedua yang diperluas bulan Juli 1992 di Bergen, Norwegia. Dalam *Workshop* kedua, dari pihak Indonesia, selain Menteri Pertambangan dan Energi hadir pula Menteri Luar Negeri. Hasilnya adalah pengertian yang lebih baik antara produsen dan konsumen, namun tanpa hasil konkret. *Workshop* yang ketiga yang direncanakan

dalam tahun 1993 di Spanyol, belum terdengar kabar beritanya.

Dalam Workshop pertama, IEA memberikan tanggapan positif atau penyelenggaraan dialog antara para ahli dari negara produsen dan konsumen. Pertemuan yang pertama dilaksanakan bulan Februari 1992, dan telah diikuti pertemuan kedua, bulan November 1993. Pertemuan-pertemuan ini diadakan di Gedung Pusat IEA di Paris. Tetapi juga pada pertemuan para ahli ini harga dan produksi minyak tidak disinggung.

Namun ada juga pendapat yang mengatakan bahwa penyediaan dana bagi pengembangan lanjut di bidang perminyakan akan tersedia, apabila persyaratan ekonomi bagi perusahaan minyak untuk bekerja di suatu tempat, cukup menarik. Bagi Indonesia ini berarti harus menawarkan insentif yang cukup menarik, di atas kondisi kontrak dasar *production sharing*. Dan insentif ini tidak lepas hubungannya dengan tingkat harga minyak yang berlaku dan yang diperkirakan akan datang.

Mengenai perkiraan atau prediksi harga minyak yang akan datang, terjadi perbedaan pandangan yang besar antara para peramal harga minyak. Perusahaan minyak terbesar di dunia, yaitu Exxon, yakin bahwa harga-harga minyak akan cukup membaik, yang akan mendukung banyak usaha di bidang perminyakan. Ini sering diucapkan oleh *Chairman* dan Pimpinan Exxon lainnya. Ini tampak pula dalam kepercayaan Exxon bahwa pengembangan proyek gas bumi Natuna dapat dipertanggung jawabkan secara ekonomis.

Ada pula ahli-ahli yang tidak sependapat dengan ramalan Exxon itu, dengan menunjuk bahwa dalam dasawarsa terakhir tidak terjadi perbaikan harga minyak, bahkan

harga minyak secara nominal pun turun. Kenyataan yang terjadi adalah bahwa pada akhir tahun enampuluhan harga minyak adalah \$1,80/b dan dalam jangka satu dasawarsa, yaitu pada akhir tahun tujuh puluhan menjadi \$40/b. Tetapi memang benar juga bahwa kalau dilihat dalam jangka lebih panjang lagi, harga minyak tersebut jatuh sampai di bawah \$10/b pada pertengahan delapan puluhan. Masalah perkembangan harga minyak ini dapat diperdebatkan terus, karena sudah menyangkut soal opini.

Oleh karena beranjak ke depan tidak dapat lepas dari yang sekarang ada, maka melihat perkembangan pasar dewasa ini, peran OPEC akan menentukan. Dan karena di dalam tubuh OPEC, Saudi Arabia praktis mempunyai peran paling menentukan, maka untuk melihat prospek pasar minyak yang akan datang, perlu ditinjau sikap Saudi Arabia selama ini.

Meninjau Kebijaksanaan Saudi Arabia

Kalau kita lihat garis kebijaksanaan perminyakan Saudi Arabia sejak awal tahun tujuh puluhan, tampak bahwa Saudi Arabia tidak jarang mengubah kebijaksanaannya sesuai dengan kepentingan nasionalnya. Seperti semua negara OPEC lainnya, Saudi Arabia pada awal tujuh puluhan gencar menghendaki harga minyak yang cukup tinggi. Sebagai Ketua Komite *Long Term Strategy OPEC* yang dibentuk tahun 1975, Saudi Arabia mengusulkan indeksasi harga minyak untuk memungkinkan dikembangkan sumber daya energi lain yang memerlukan harga lebih tinggi. Pada waktu itu oleh para analis perminyakan dibayangkan kemungkinan kelangkaan minyak dalam me-

menuhi kebutuhan dunia. Permintaan minyak yang tidak dapat dipenuhi, terutama oleh Saudi Arabia, diperkirakan dapat merupakan bahaya laten bagi keamanan kerajaan itu.

Namun kenyataannya lain, yaitu bahwa harga minyak yang tinggi menggerakkan usaha eksplorasi dan produksi minyak diberbagai tempat di dunia. Laut Utara, yang pada tahun 1973 hanya berproduksi kurang dari 70 ribu b/h, pada akhir tujuh puluhan menunjukkan tanda-tanda menjadi *oil province* baru yang besar. Ekspresi perubahan jalan pemikiran Saudi Arabia adalah usaha menekan keinginan kenaikan harga minyak yang berlanjut. Dalam Konperensi di tahun 1978, Saudi Arabia menolak keinginan mayoritas OPEC untuk menaikkan harga lagi. Akibatnya, harga resmi OPEC pernah mengalami *two-tier price system*, di mana Saudi Arabia adalah penganut harga yang lebih rendah.

Pada awal tahun delapan puluhan sebagai akibat Revolusi Iran, ketika harga spot minyak mencapai \$40/b dan cenderung akan terus naik, Saudi Arabia membanjiri pasar dengan berproduksi 10 juta b/h, sehingga harga minyak pun kembali ke tingkat resmi, antara \$34-\$36/b. Pada waktu itu juga sudah tampak bahwa produksi non-OPEC, didorong harga minyak yang tinggi, dan kekosongan akibat Revolusi Iran, mulai mengisi pasaran dunia secara substansial.

Karena terdesak oleh produksi non-OPEC yang semakin besar yang membanjiri pasar dengan harga yang bersaing dibanding dengan harga resmi minyak OPEC, usaha "bela-diri" OPEC berupa pembatasan produksinya disertai dengan penurunan harga resmi OPEC sejak tahun 1982. Sejak itu, OPEC mengenal istilah-istilah baru, yaitu *ceiling*, *quota*, *over production* (pelanggaran

kuota) dan *cheating* (menjual minyak di bawah harga resmi OPEC). Harga resmi OPEC yang pada tahun 1980 masih \$36/b, pada akhir 1985 diturunkan menjadi \$27/b. Produksi OPEC pada tahun 1977 pernah mencapai 31,2 juta b/h, sedang plafon pada tahun 1985 hanya 16 juta b/h.

Harus diakui bahwa Saudi Arabia paling taat memenuhi ketentuan OPEC mengenai harga minyak, dengan akibat bahwa pada akhir tahun 1985, produksi Saudi Arabia dikabarkan hanya sekitar 2 juta b/h. Inilah yang kemudian "melahirkan" kebijaksanaan merebut pangsa pasar kembali pada tahun 1986. Jatuhnya harga ALC sampai di bawah \$10/b mengubah pemikiran Pemerintah Saudi Arabia. Harga minyak yang diinginkan Raja Fahd pada waktu itu adalah sekitar \$18/b, yang diucapkan secara terbuka. Namun Yamani, Menteri Perminyakan Saudi Arabia pada waktu itu, berpendapat bahwa kenaikan harga minyak sebaiknya tidak melebihi \$14-\$15/b, untuk dapat menumbuhkan permintaan minyak dunia. Ini tampaknya telah menyebabkan suatu masalah intern di Saudi Arabia, yang tidak kita ketahui. Namun yang kita tahu hanya hasil akhirnya, yaitu bahwa Yamani diganti.

Dengan mengetahui sekilas sejarah perminyakan Saudi Arabia, mungkin lebih sukar lagi untuk menduga apa yang akan mereka lakukan. Apakah akan lebih mementingkan kuotanya yang sebesar 8 juta b/h, atau peningkatan harga. Sikap Saudi Arabia sampai sekarang, tampaknya tidak mau menerima pengurangan kuota. Sangat menarik bahwa pada tahun 1982, OPEC menetapkan kuota negara anggota. Saudi Arabia tidak mau diberi kuota dan mengatakan akan menjadi *swing-producer* untuk mencimbangkan kebutuhan minyak dunia. Alasan yang dikemukakan ialah bahwa ketetapan

tingkat produksi Saudi Arabia tidak dilakukan di OPEC, tetapi di Ryadh. Ini contoh perubahan kebijaksanaan Saudi Arabia sesuai dengan kebutuhan nasionalnya.

Kalau membaca pemberitaan *Tempo*, tampaknya Saudi Arabia kini mencoba menyesuaikan hidupnya dengan harga minyak yang rendah. Menarik juga pemberitaan di *Harian Kompas* bahwa menurut MEES, yang umumnya adalah akurat sepanjang menyangkut negara-negara Arab Timur Tengah, negara-negara Arab Timur Tengah kurang berminat untuk mengurangi kuotanya dalam triwulan II/1994 nanti. Untuk jangka lebih panjang, harga yang rendah akan meningkatkan permintaan minyak dunia, sehingga dengan memiliki cadangan minyak yang terbesar di dunia, Saudi Arabia mungkin akan lebih diuntungkan. Jalan pemikiran Yamani pada akhir tahun 1986 yang pada waktu itu ditolak Kerajaan, tampaknya kini memperoleh pengikut kuat.

Saudi Arabia juga sangat gigih menentang *carbon-tax*. Kenaikan harga minyak itu, yang di Eropa diramalkan mencapai \$10/b pada tahun 2000, menurut Saudi Arabia, akan berakibat menurunnya permintaan minyak dengan 1,6 juta b/h. Apabila *carbon-tax* tersebut dieskalasi dengan inflasi setelah tahun 2000, maka pengurangan permintaan minyak pada tahun 2010 diperkirakan menjadi 14 juta b/h. Bandingkan dengan prakiraan permintaan tanpa *carbon-tax*.

Besarnya angka prakiraan permintaan tanpa *carbon-tax*, sangat berbeda satu sama lain. Menurut prakiraan IEA, dengan harga referensi minyak \$30/b (dalam konstan \$1992) pada tahun 2010, permintaan minyak dunia akan menjadi 87 juta b/h atau naik

dengan hampir 20 juta b/h. Pengurangan 14 juta b/h dari kenaikan itu adalah cukup besar. Hal ini mungkin juga ikut mempengaruhi pemikiran di Saudi Arabia.

Kalau melihat ini semua, tampaknya kita sementara ini harus bersedia menghadapi harga minyak yang tidak dapat naik terlalu tinggi, jika apa yang diberitakan mengenai sikap Saudi Arabia benar. Bahkan mungkin akan lebih memburuk pada triwulan II/1994. Bagaimana selanjutnya pada Semester II/94, sekali lagi sangat tergantung pada sikap yang akan diambil oleh Saudi Arabia.

Bagi Indonesia harga minyak yang rendah akan berakibat lebih parah dari negara OPEC lain pada umumnya, kecuali mungkin Aljazair, karena kemampuan kita untuk menaikkan produksi sangat terbatas. Untuk jangka lebih jauh, jalan satu-satunya adalah mengusahakan peningkatan kemampuan produksi minyak kita sebagai jalan keluar yang terbaik. Untuk itu kita perlu lebih menggalakkan usaha eksplorasi dan produksi. Karena kemampuan kita masih terbatas, perlu diusahakan peningkatan daya tarik bagi kontraktor asing.

Hingga kini kita masih harus bersyukur bahwa penerimaan minyak kita masih ditambah dengan hasil ekspor LNG. Bahkan sampai akhir abad ini, masih dapat diharapkan peningkatan penjualan dan penerimaan dari LNG itu. Namun kemampuan kita untuk menawarkan kontrak penjualan LNG jangka panjang, teristimewa setelah pergantian abad nanti, mulai diragukan para pemakai, baik di Jepang, Korea maupun Taiwan. Pada umumnya yang mereka perlukan adalah kontrak jual beli untuk jangka panjang, 20 tahun atau lebih.

Prospek Kerja Sama Keamanan Multilateral di Asia Timur

Asnani Usman

BERAKHIRNYA Perang Dingin telah menimbulkan perubahan di berbagai kawasan di dunia. Banyak orang berharap bahwa dunia pasca Perang Dingin akan menjadi lebih aman dan stabil. Tetapi pada waktu yang sama, berakhirnya Perang Dingin telah menimbulkan kekhawatiran akan makin meningkatnya konflik-konflik regional dan internal yang antara lain bersumber dari faktor-faktor etnis, persengketaan wilayah, dan masalah dalam negeri lainnya. Pada masa pasca Perang Dingin, konflik-konflik regional akan memiliki otonomi yang lebih besar untuk berkembang menjadi konflik yang lebih serius.

Kekhawatiran di atas telah mendorong negara-negara di berbagai kawasan mengadakan dialog atau kerja sama multilateral untuk membicarakan berbagai masalah keamanan yang meliputi aspek-aspek ekonomi, politik, dan keamanan baik secara formal maupun informal. Di kawasan Asia Tenggara telah dibentuk ARF (*ASEAN Regional Forum*) sebagai forum regional untuk

membicarakan berbagai masalah keamanan secara formal. Dalam lingkungan yang lebih luas, di kawasan Asia Pasifik, telah dibentuk APEC (*Asia Pacific Economic Community*) sebagai forum kerja sama regional ekonomi secara formal.

Tetapi di kawasan Asia Timur forum kerja sama seperti itu tidak menunjukkan hasil yang menggembirakan, walaupun beberapa pemimpin negara-negara di kawasan ini telah mengajukan berbagai usulan mengenai dialog atau kerja sama keamanan multilateral. Berbagai faktor yang erat kaitannya dengan situasi dan kondisi lingkungan keamanan kawasan Asia Timur telah menghambat terlaksananya usul-usul yang diajukan.

Dalam tulisan ini akan dibahas lingkungan keamanan Asia Timur dan berbagai hambatan untuk membentuk kerja sama keamanan multilateral. Dengan menguraikan hal ini diharapkan dapat dilihat prospek kerja sama keamanan multilateral di kawasan Asia Timur.

Lingkungan Keamanan Asia Timur

Asia Timur merupakan kawasan di mana terdapat berbagai kepentingan negara-negara besar, AS, Uni Soviet (sekarang Rusia), Jepang dan Cina. Setelah Perang Dunia II (PD II), kawasan ini diwarnai oleh situasi Perang Dingin sebagai akibat pertentangan kedua *superpower* AS-Uni Soviet. Berbeda dengan Eropa, di kawasan Asia Timur, terdapat negara besar komunis, Cina. Pecahnya Perang Korea dan terbaginya negara ini merupakan salah satu akibat dari situasi Perang Dingin tersebut.

Perang Dingin juga telah mendorong terbentuknya persekutuan-persekutuan blok komunis dan non-komunis yang saling bertentangan. Di pihak blok komunis terjadi persekutuan-persekutuan antara Uni Soviet-Cina, Uni Soviet-Korea Utara, Cina-Korea Utara untuk menghadapi ancaman AS, Jepang, dan Korea Selatan. Korea Utara (terutama untuk menghadapi Korea Selatan) telah menggantungkan keamanannya kepada Uni Soviet dan Cina. Di pihak blok non-komunis terjadi aliansi-aliansi AS-Jepang, AS-Korea Selatan untuk menghadapi Uni Soviet dan Cina. Jepang (untuk menghadapi Uni Soviet) dan Korea Selatan (terutama untuk menghadapi Korea Utara) menggantungkan keamanannya pada AS. Tetapi perpecahan Cina-Uni Soviet pada dasawarsa 1960-an dan normalisasi hubungan Cina-AS pada dasawarsa 1970-an telah menyebabkan timbulnya tiga kekuatan di Asia Timur, yaitu AS, Uni Soviet, dan Cina. Pada periode ini ancaman utama yang dilihat oleh negara-negara di kawasan ini adalah ancaman Soviet (ancaman komunis). Sementara itu pemisahan diri Taiwan dari daratan Cina setelah PD II telah menimbulkan "masalah Taiwan" di kawasan Asia Timur. Cina tetap

menganggap Taiwan sebagai propinsinya dan memproklamkan "keadaan darurat perang" yang dapat menimbulkan kemungkinan konflik terbuka.

Berakhirnya Perang Dingin yang ditandai dengan berakhirnya pertentangan AS-Uni Soviet dan terpecahnya Uni Soviet telah mengurangi ketegangan di kawasan Asia Timur. Perkembangan ini diikuti oleh berbagai perubahan dalam hubungan antara negara-negara di kawasan ini, misalnya normalisasi dan pendekatan-pendekatan hubungan di antara negara-negara yang sebelumnya terbagi, terpisah, dan bertentangan, yaitu Korea Utara-Korea Selatan, Cina-Taiwan, Cina-Korea Selatan, Uni Soviet-Korea Selatan, Jepang-Uni Soviet, Cina-Uni Soviet, AS-Korea Utara, Jepang-Korea Utara. Perubahan ini tidak hanya karena faktor berakhirnya Perang Dingin, tetapi juga karena perkembangan dalam negeri masing-masing negara baik dalam bidang ekonomi, politik maupun militer. Perkembangan dalam negeri ini antara lain reformasi politik dan ekonomi di beberapa negara komunis.

Perubahan dan perkembangan tersebut menyebabkan lingkungan keamanan kawasan Asia Timur menjadi rumit, saling tergantung, dan tidak pasti. Lingkungan kawasan Asia Timur makin rumit karena ancaman keamanan tidak lagi bersifat ideologi seperti pada periode Perang Dingin, tetapi mencakup aspek-aspek yang lebih luas, misalnya, masalah ekonomi, hak asasi manusia, demokrasi, dan lingkungan hidup. Dalam bidang ekonomi, saling ketergantungan antar negara-negara di kawasan ini makin besar. Demikian pula dalam masalah keamanan, ancaman terhadap salah satu negara akan mempengaruhi kepentingan dan keamanan negara lainnya. Kemudian masalah-masalah lainnya, seperti hak asasi manusia

yang sering menjadi persyaratan bagi bantuan negara tertentu kepada negara lainnya, dapat menimbulkan ketegangan di antara mereka.

Masih terdapatnya saling curiga di antara negara-negara yang sebelumnya bertentangan akibat Perang Dingin, dan yang mempunyai sejarah permusuhan di masa lalu, menyebabkan sumber ancaman keamanan menjadi tidak pasti. Saling curiga ini makin sulit dihapuskan karena peningkatan kemampuan militer dan persaingan ekonomi antara negara-negara tersebut. Faktor-faktor inilah antara lain yang menyebabkan suramnya prospek kerja sama multilateral keamanan kawasan Asia Timur.

Di Semenanjung Korea, masalah utama yang mempengaruhi prospek keamanan kawasan Asia Timur adalah masalah pengembangan senjata nuklir Korea Utara. Negara ini dicurigai telah melakukan pengembangan rudal *Rodong-1* yang mempunyai jangkauan 1.000 km yang dapat menjangkau wilayah Korea Selatan dan Jepang. Oleh karena itu tidak mengherankan jika pengembangan senjata nuklir ini telah menjadi penghambat usaha reunifikasi Korea Utara-Korea Selatan, normalisasi hubungan Korea Utara dengan Jepang dan AS.¹

¹Uraian lebih detail lihat Hong-Kyoo Park, "Korean Peace Process and the Regional Security in Northeast Asia," *The Korean Journal of International Studies* XXII, no. 2 (Summer 1991): 271-280; Han Sung-Joo, "Problems and Prospects for Peace and Security on the Korean Peninsula," Tan Ming Cheung (ed.), *Changing Pattern of East Asian Security* (Hongkong: Centre for Asian Pacific Studies, Lingnan College, 1991): 103-108; Robert A. Scalapino, "North-east Asia-Prospect for Cooperation," *The Pacific Review* 5, no. 2 (1992): 107; uraian mengenai hubungan Korea Utara dengan AS dan Jepang lihat Chan-yul Yoo, "The New East Asia International Order and the Prospects for Change in North Korean Security Poli-

Dicapainya penyelesaian mengenai masalah pengembangan senjata nuklir Korea Utara akan memberi dampak positif bagi prospek keamanan kawasan, karena hal ini akan berarti melicinkan jalan bagi reunifikasi Korea Utara-Korea Selatan, dan normalisasi hubungan Korea Utara dengan AS dan Jepang. Tercapainya reunifikasi kedua Korea paling tidak akan menghentikan pengembangan senjata nuklir Korea Utara, dan perhatian Korea yang bersatu akan lebih dicurahkan pada masalah pembangunan ekonomi.

Lebih jauh hubungan Korea yang bersatu dengan negara-negara Cina dan Rusia tidak lagi diliputi kecurigaan. Sebelumnya Korea Utara khawatir hubungan Cina dan Rusia, yang sebelumnya menjadi "pelindungnya", dengan Korea Selatan akan merugikan. Di lain pihak Cina dan Rusia menganggap, bergabungnya kekuatan mereka dengan Korea yang bersatu mampu menandingi Jepang. Cina dan Korea khawatir akan bangkitnya kembali militerisme Jepang.² Sehubungan dengan kekhawatiran ini, baik Cina maupun Korea tetap menginginkan kehadiran AS untuk mencegah bangkitnya militerisme Jepang tersebut.

Tetapi bersikerasnya Korea Utara untuk tetap mengembangkan program senjata nuklirnya akan membawa dampak negatif terhadap prospek keamanan kawasan Asia Timur. Bukan tidak mungkin hal itu akan menimbulkan konflik terbuka di kawasan ini mengingat akan terlibatnya AS dan Jepang.

cy," *The Korean Journal of International Studies* XXIV, no. 2 (Summer 1993): 203-207.

²Ibid., 201-207, 221; lihat juga Young Jeh Kim, "North Korea's Nuclear Program and Its Impact on Neighbouring Countries," *Korea and World Affairs* XVII, no. 3 (Fall 1993): 478-496.

Korea Selatan telah membeli rudal *Patriot* untuk menghadapi kemungkinan rudal Korea Utara. AS akan mendukung Korea Selatan dengan meningkatkan pasukan dan pertahanannya, serta latihan bersama mereka yang disebut *Team Spirit*. Jepang juga akan mendukung Korea Selatan dan telah mempertimbangkan kemungkinan membeli sistem pertahanan udara *Theater Missile Defence* (TMD) yang merupakan bagian dari program AS, *Strategic Defence Initiative* (SDI).³ Tetapi kebijaksanaan Cina untuk mendorong Korea Utara berdialog dengan AS dan berusaha menentang sanksi PBB terhadap Korea Utara diharapkan dapat mencegah kemungkinan ini. Bagi Cina membaiknya hubungan Korea Utara-AS akan dapat menjaga keseimbangan strategis di kawasan Asia Timur, dan stabilitas di sepanjang perbatasannya dengan Korea Utara penting bagi keamanan Cina.⁴

Hubungan Cina-Taiwan juga dapat mempengaruhi prospek keamanan kawasan Asia Timur. Walaupun pendekatan Cina dan Taiwan mengalami kemajuan, prospek reunifikasi kedua negara ini juga belum jelas. Hubungan Cina dan Taiwan mengalami kemajuan sejak tahun 1980. Perdagangan Cina-Taiwan (melalui Hongkong) dan investasi Taiwan di Cina, serta saling kunjung antara penduduk meningkat. Dalam enam bulan pertama tahun 1992, perdagangan kedua negara mencapai US\$5,78 milyar, naik 31% dari periode yang sama tahun sebelumnya. Investasi Taiwan di Cina

tahun 1993 melampaui US\$4 milyar.⁵

Kemajuan hubungan di atas tidak terlepas dari perkembangan dalam negeri masing-masing negara. Proses reformasi ekonomi Cina telah membuat negara ini melunakkan sikapnya terhadap Taiwan. Di lain pihak partai Kuomintang di Taiwan sedang mengalami krisis, antara lain menurunnya dukungan rakyat terhadap partai ini. Untuk menarik dukungan rakyat, Presiden Lee Teng-hui dan PM Lien Chan telah menghimbau Pemerintah Cina untuk membalas sikap bersahabat Taiwan.⁶ Hubungan perdagangan yang menguntungkan walaupun melalui pihak ketiga tampaknya menyadarkan kedua pihak akan manfaat yang dicapai dalam hubungan perdagangan mereka yang sekaligus dapat mendorong reunifikasi.

Tetapi Cina tetap menganggap Taiwan merupakan bagian dari propinsinya. Oleh karena itu tindakan Taiwan untuk melepaskan diri dan memproklamkan kemerdekaan pasti akan ditentang Cina. Diadakannya pemilu di Taiwan yang dimenangkan oleh pihak yang ingin mempertahankan *status quo* dan menentang pihak yang menginginkan pernyataan kemerdekaan Taiwan ini telah meredakan kekhawatiran Cina akan perkembangan Taiwan ke arah pemisahan.⁷

Dicapainya kompromi yang dapat menyatukan kedua pihak secara damai akan memberi pengaruh positif terhadap prospek keamanan kawasan Asia Timur. Sebaliknya, diselesaikannya masalah Taiwan dengan kekuatan militer akan mengancam stabilitas

³Kompas, 14 Juli 1993.

⁴William T. Tow, "Northeast Asia and International Security: Transforming Competition to Collaboration," *Australian Journal of International Affairs* 46, no. 1 (May 1992): 6; *Kompas*, 14 Januari 1994; *Media Indonesia*, 22 Maret 1994.

⁵*Bisnis Indonesia*, 6 Januari 1993.

⁶*Kompas*, 23 April 1993.

⁷Harry Harding, *China and Northeast Asia, the Political Dimension* (Boston: University Press of America, 1988), 63-64; lihat juga Yan Xuetong, "China's Security After the Cold War," *Contemporary International Relations* 3, no. 5 (May 1993): 4-5.

dan perdamaian kawasan, terutama mengingat kedua pihak telah meningkatkan kemampuannya dalam bidang persenjataan. Taiwan pada bulan November 1992 telah menandatangani kontrak dengan AS senilai US\$5,8 milyar antara lain untuk pembelian 150 F-16, 900 rudal *Sidewinder*. Selain itu Taiwan telah membeli 60 *Mirage* 2000-5 dari Perancis.⁸ Kesempatan Taiwan untuk meningkatkan pembelian senjatanya dari AS makin terbuka dengan dicabutnya embargo penjualan senjata oleh panel Senat AS pada bulan Juli 1993. Pembatasan penjualan senjata ke Taiwan ditetapkan pada tahun 1982 berdasarkan perjanjian antara AS-Cina dalam usaha untuk mempercepat hubungan kedua negara ini.⁹

Menghadapi perkembangan ini, walaupun mengecam kebijaksanaan AS tersebut, Cina tidak bertindak lebih jauh, karena AS merupakan pasar ekspor terbesar, sumber teknologi, dan investasi utamanya. Sedangkan terhadap Perancis, Cina telah memerintahkan untuk menutup konsulat Perancis di Kanton. Di lain pihak Cina juga telah meningkatkan kemampuan militernya, misalnya dengan membeli senjata dari Rusia senilai US\$1,8 milyar pada tahun 1992. Negara ini antara lain telah membeli 26 pesawat tempur SU-27. Cina juga telah meningkatkan anggaran pertahanannya sebesar 15,2% pada tahun 1990 dan pada tahun 1991 anggaran militer (*military spending*) meningkat 12,1%.¹⁰

⁸*Kompas*, 22 Juni 1993.

⁹*Antara*, 21 Juli 1993; lihat Dennis V. Hickey, "United States Policy and the International Status of Taiwan", *The Journal of East Asian Affairs* VII, no. 2 (Summer/Fall 1993): 577-580.

¹⁰T. Tow, "Competition to Collaboration," 3; lihat juga Tai Ming Cheung, "China's Buying Spree," *Far Eastern Economic Review/FEER*, 9 Juli 1993, 21.

Sementara masalah negara-negara yang terbagi dan terpisah masih belum terselesaikan, hubungan antar negara di kawasan Asia Timur tetap "menyimpan" masalah-masalah yang dapat mempengaruhi prospek keamanan di kawasan ini. Misalnya, hubungan Cina dan Jepang. Walaupun hubungan kedua negara ini berkembang menjadi lebih baik, masih terdapat masalah-masalah perdagangan dan sengketa Kepulauan Senkaku dalam hubungan kedua negara.

Hubungan perdagangan Cina dengan Jepang memang mengalami kemajuan. Ekspor Jepang ke Cina melonjak 50% menjadi US\$7,8 milyar, dan impor Jepang dari Cina menjadi US\$16,6 milyar dalam enam bulan pertama tahun 1993. Organisasi Perdagangan Eksternal Jepang (*Jetro*) memperkirakan nilai perdagangan kedua negara melampaui US\$30 milyar sepanjang tahun 1993.¹¹ Tetapi dari data ini terlihat Jepang mengalami defisit dalam hubungan perdagangan kedua negara. Ekspor Jepang telah terhambat oleh berbagai faktor, misalnya penundaan proyek, pembatasan impor Cina bagi barang-barang tertentu Jepang, misalnya kendaraan, serta pembatalan kredit oleh Cina.¹²

Walaupun demikian Jepang tetap membina hubungannya dengan Cina, karena negara ini merupakan pasar yang menarik dengan jumlah penduduk yang demikian besar. Diperkirakan Cina akan membeli teknologi Jepang senilai US\$1 milyar. Mungkin karena alasan ini Jepang memutuskan untuk mencabut sanksi perdagangannya terhadap Cina setelah peristiwa Tiananmen. Ini mem-

¹¹Uraian mengenai hubungan Cina dan Jepang lihat Harry Harding, *China and Northeast Asia*, 27-33. *Bisnis Indonesia*, 4 Agustus 1993.

¹²*Ibid.*

buktikan bahwa persyaratan hak asasi manusia tidak terlalu menentukan dalam diplomasi Jepang.¹³ Sebaliknya bagi Cina, Jepang merupakan investor terbesar yang ke-4 setelah Hongkong, Taiwan, dan AS.¹⁴

Dari kepentingan kedua negara di atas terlihat saling ketergantungan yang dapat dimanfaatkan untuk keuntungan kedua pihak. Tetapi sikap-sikap menekan salah satu pihak terhadap pihak lainnya dapat menimbulkan ketegangan dan mengancam stabilitas kawasan. Misalnya, kemungkinan Jepang mengikuti kebijakan AS yang sangat menekan hak asasi manusia sebagai syarat utama dalam hubungan perdagangan kedua negara akan menimbulkan tekanan terhadap Cina. Cina yang merasa disudutkan oleh dua pihak (AS dan Jepang) cenderung mengambil langkah-langkah yang sulit diduga.¹⁵

Sedangkan dalam masalah sengketa Kepulauan Senkaku, Jepang dan Cina telah melakukan perundingan, tetapi sampai saat ini belum berhasil mencapai persetujuan. Pada tahun 1992, masalah ini sempat menimbulkan ketegangan kedua negara ketika Cina memproklamirkan Undang-Undang Wilayah Perairannya yang memasukkan Senkaku sebagai bagian wilayahnya. Tetapi ketegangan ini diredam oleh Cina dengan penjelasan Wakil Menteri Luar Negeri Cina, Xu Dunxin bahwa Cina memutuskan untuk melepaskan tuntutananya.¹⁶ Tampaknya Cina mencoba menepati janjinya untuk tidak membiarkan sengketa Kepulauan Senkaku pecah menjadi konflik militer. Jan-

ji Cina ini dikemukakannya pada waktu penandatanganan Perjanjian Perdamaian dan Persahabatan Cina-Jepang tahun 1978.¹⁷

Selama janji tersebut ditepati oleh Cina, timbulnya konflik militer dalam masalah sengketa Kepulauan Senkaku dapat dihindari. Tetapi seberapa jauh janji tersebut dipenuhi akan sangat tergantung kepada perkembangan hubungan kedua negara. Saat ini Cina masih membutuhkan bantuan Jepang bagi pembangunan ekonominya, sehingga adalah masuk akal jika Cina berupaya mencegah konflik dengan Jepang. Tetapi keberhasilan Cina dalam reformasi politik, ekonomi, dan peningkatan kekuatan militer akan menimbulkan kekhawatiran Jepang akan munculnya Cina yang dominan dan menggunakan kekuatan militer dalam melindungi kepentingannya, termasuk masalah sengketa Kepulauan Senkaku.¹⁸ Oleh karena itu Jepang tetap menginginkan kehadiran AS untuk menghadapi kemungkinan ini.

Sementara itu, negara-negara di kawasan Asia Timur dikejutkan oleh pernyataan-pernyataan keras Vladimir Zhirinovsky yang menyatakan akan menyatukan kembali bekas negara-negara Uni Soviet dan menentang Jepang, ketika Partai Demokrasi Liberal (*Liberal Democratic Party/LDP*) yang berada di bawah pimpinannya memenangkan pemilihan umum pada bulan Desember 1993 yang lalu. Negara-negara Asia Timur khawatir bahwa tampilnya pemimpin Rusia yang seperti ini akan mengancam stabilitas kawasan.¹⁹

Sejauh ini, setelah Perang Dingin berakhir, hubungan antara Rusia dan negara-

¹³Scalapino, "Prospect for Cooperation," 109.

¹⁴*Kompas*, 24 Oktober 1993.

¹⁵Rizal Sukma, "Hubungan Cina-Jepang dan Keamanan Asia Pasifik," *Media Indonesia*, 18 Oktober 1993.

¹⁶*Antara*, 31 Maret 1992.

¹⁷*Ibid.*

¹⁸Scalapino, "Prospect for Cooperation," 109.

¹⁹*Suara Pembaruan*, 3 Januari 1994.

negara di kawasan ini membaik, misalnya hubungan Rusia-Cina, Rusia-Jepang, Rusia-Korea Selatan. Tetapi rasa saling curiga di antara negara-negara ini masih tetap ada karena pengalaman sejarah dan masalah-masalah di antara mereka yang belum dapat diselesaikan.

Hubungan Rusia dengan Jepang, sulit ditingkatkan kepada hubungan yang lebih dekat selama masalah sengketa Kepulauan Kuril belum dapat diselesaikan. Harapan Jepang bahwa masalah Kepulauan Kuril dapat diselesaikan dengan makin membaiknya hubungan kedua negara, ternyata tidak terpenuhi.²⁰ Pada akhir Oktober 1993 Presiden Yeltsin berkunjung ke Tokyo dengan tujuan untuk meningkatkan hubungan kedua negara dan membicarakan penyelesaian sengketa Kepulauan Kuril. Tercapainya penyelesaian sengketa ini akan melicinkan jalan untuk memperoleh bantuan modal dan teknologi Jepang bagi pengembangan wilayah Siberia. Tetapi dalam kunjungannya tersebut, Yeltsin tidak dapat memenuhi tuntutan Jepang untuk menyerahkan Kepulauan Kuril karena hal itu akan mendapat tantangan dari dalam negeri Rusia.²¹ Oleh karena itu normalisasi hubungan Rusia-Jepang tidak dapat dilaksanakan dan bantuan Jepang kepada Rusia bagi pembangunan Siberia tidak akan diterima oleh Rusia. Sementara itu, para pengusaha swasta Jepang masih kurang berminat untuk mengadakan investasi di negara ini

baik di bagian benua Eropa maupun di wilayah Siberia.²²

Normalisasi hubungan Rusia dengan Jepang akan memberikan prospek yang lebih baik bagi keamanan kawasan Asia Timur. Selain itu bantuan Jepang dapat menolong reformasi ekonomi Rusia yang akan membawa dampak terhadap reformasi politik di negara itu. Lebih jauh, peningkatan hubungan kedua negara akan memberi kesempatan Jepang untuk lebih independen dari AS, karena Jepang tidak akan lagi merasa khawatir dengan "ancaman" Rusia.²³

Hubungan Rusia dengan Cina mulai membaik dan kedua negara ini telah mencapai beberapa kesepakatan antara lain kerja sama militer, masalah-masalah perbatasan, dan konflik regional.²⁴ Bagi Cina, membangun hubungan baik dengan Rusia penting untuk memelihara perdamaian dan stabilitas di perbatasan kedua negara di sebelah utara, sehingga Cina dapat memusatkan perhatiannya kepada pembangunan ekonominya. Bagi Rusia hubungan dagang berdasarkan *barter trade* dengan Cina akan dapat mengatasi kekurangan Rusia dalam valuta asing. Selain itu, Cina merupakan wilayah pasar yang potensial bagi hasil industri senjata Rusia, terutama setelah hubungan Cina dengan negara-negara Barat terganggu akibat peristiwa Tiananmen 1989.²⁵ Tetapi

²⁰Uraian yang lebih detail mengenai terhambatnya hubungan Rusia-Jepang akibat sengketa Kepulauan Kuril lihat Leszek Buszynski, "Russia and the Asia-Pacific," *Pacific Affairs* 65, no. 4 (Winter 1992-93): 492-498.

²¹Uraian lebih detail mengenai sengketa Kepulauan Kuril dalam hubungan Jepang dan Rusia lihat Sun Zhengao, "The Security Situation in Northeast Asia," *The Korean Journal of International Studies* XXIV, no. 2 (Summer 1993): 167.

²²Scalapino, "Prospect for Cooperation," 109.

²³Segal, "International Security," 759.

²⁴Uraian lebih detail mengenai hubungan Cina-Uni Soviet lihat Harding, *China and Northeast Asia*, 20-26; *Kompas*, 10 November 1993.

²⁵Lihat Buszynski, "Russia," 498; lihat juga mengenai perluasan hubungan ekonomi Rusia dan Cina dalam Charles E. Ziegler, "Soviet Strategies for Development: East Asia and the Pacific Basin," *Pacific Affairs* 63, no. 4 (Winter 1990-91): 454-456.

Cina masih meragukan kemampuan Rusia untuk membantu pembangunan ekonominya mengingat kesulitan ekonomi yang dihadapi bekas negara adikuasa ini.²⁶

Dibalik membaiknya hubungan kedua negara tersebut, Cina tetap khawatir akan kekuatan militer Rusia yang tetap dianggap sebagai suatu ancaman terhadap keamanan Cina. Berbeda dengan kawasan Eropa, sejauh ini belum ada forum yang membahas pengurangan senjata konvensional di Asia Timur. Oleh karena itu Cina tetap menginginkan kehadiran AS untuk meredam kekhawatirannya ini. Tetapi hubungan baik Cina-AS akan sangat terkait dengan kebijakan AS terhadap masalah Taiwan. Kemungkinan dukungan AS terhadap kemerdekaan Taiwan akan mengancam hubungan ini.²⁷

Hubungan baik AS-Cina sempat mengalami ketegangan akibat peristiwa Tiananmen, tetapi hubungan ini kemudian berangsur normal kembali setelah kedua negara melakukan pendekatan. AS menyadari bahwa bila Cina diisolasi, hal itu akan menghambat reformasi ekonomi negara ini yang dapat menimbulkan ketidakstabilan politik dan terulangnya kembali peristiwa Tiananmen. Pertimbangan ini yang menyebabkan AS tidak melakukan sanksi ekonomi yang lebih luas dan mengadakan pendekatan kembali.²⁸

²⁶Ibid.

²⁷Ibid.

²⁸Uraian lebih detail mengenai hubungan AS-Cina setelah Peristiwa Tiananmen lihat Scalapino, "Asia and the United States: The Challenges Ahead," *Foreign Affairs* 69, no. 1 (1990): 93-96; lihat juga Huang Tingwei dan Li Zhiyong, "The Changing Security Scene in East Asia: An Analysis of the US Perspective" (Tai Ming Cheung ed.), *Changing Patterns of East Asian Security* (Hongkong: Centre for Asia Pacific Studies, Lingnan College, 1991), 6.

Selain itu, AS menyadari pentingnya Cina untuk diajak bekerjasama dalam mengatasi masalah-masalah global dan regional, misalnya masalah-masalah hak asasi manusia, lingkungan hidup, dan stabilitas regional. Keterlibatan Cina dalam penyelesaian konflik Kamboja merupakan salah satu faktor yang mendorong tercapainya Perjanjian Perdamaian mengenai Kamboja.²⁹

Beberapa persoalan lain masih mengganggu hubungan AS dan Cina, antara lain penjualan senjata, ketidakseimbangan perdagangan, dan hak-hak asasi manusia. AS khawatir atas keputusan Cina untuk menjual senjata-senjata canggihnya ke negara-negara di kawasan yang sangat sensitif, misalnya Timur Tengah (Iran), Asia Selatan (Pakistan). Oleh karena itu AS dan negara-negara lainnya mendorong Cina untuk membatasi pengembangan persenjataan dan teknologi bagi senjata-senjata pemusnahan massal.³⁰

Ketidakseimbangan perdagangan antar AS dan Cina terlihat dari surplus perdagangan Cina atas AS meliputi US\$1,1 milyar selama periode Januari-April 1993. Ekspor Cina ke AS meliputi US\$3,87 selama satu kuartal, sedangkan impor Cina dari AS meliputi US\$2,7 milyar.³¹

Masalah hak-hak asasi manusia menjadi persoalan dalam hubungan kedua negara. Sehubungan dengan masalah ini, AS antara lain meminta Cina untuk membebaskan para pendukung gerakan demokrasi dalam

²⁹Lihat Barber B. Conable, Jr and David M. Lamp-ton, "China: The Coming Power," *Foreign Affairs* (Winter 1992/1993): 133-134, 142-143.

³⁰Ibid.

³¹*Bisnis Indonesia*, 28 Mei 1993.

peristiwa Tiananmen tahun 1989. Di samping masalah penjualan senjata, AS telah mengaitkan masalah hak asasi manusia ini dengan status mitra dagang yang paling diistimewakan (*Most Favored Nation* - MFN) Cina. AS akan mengeluarkan Cina dari daftar MFN jika Cina tidak memperhatikan masalah hak asasi manusia dan penjualan senjata tersebut.³² Pendekatan kedua negara untuk membahas masalah ini menyebabkan Cina masih mendapatkan status MFN sampai bulan Juni 1994.³³ Kegagalan kedua negara untuk mengatasi masalah-masalah yang timbul di antara mereka dapat mempengaruhi prospek keamanan kawasan Asia Timur.

Sementara itu masalah perdagangan telah menjadi "duri" dalam hubungan AS-Jepang. AS telah mengalami defisit dalam hubungan dagangnya dengan Jepang selama bertahun-tahun. Pada tahun 1989 defisit perdagangan AS dengan Jepang mencapai US\$49 milyar. Pada tahun 1993 defisit perdagangan AS dengan Jepang mencapai US\$141,42 milyar, naik 6,9% dibandingkan tahun 1992 yang mencapai US\$132,34 milyar.³⁴ AS telah meminta Jepang untuk mengubah struktur perdagangannya dengan membuka pasar Jepang bagi AS. Kedua negara telah mengadakan pembicaraan mengenai hal ini, tetapi belum tercapai kesepakatan. Pembicaraan terakhir antara kedua negara yang dilakukan pada bulan Maret 1994 tidak berhasil mencapai kesepakatan. Jepang menolak tuntutan AS mengenai perdagangan yang diatur (*managed trade*), misalnya tuntutan AS mengenai peningkatan penjualan produk telekomunikasi AS ke Jepang

sampai 30% setahun. AS kecewa dan menegaskan akan mengaktifkan kembali Undang-Undang *Super-301*, yaitu undang-undang perdagangan AS yang memberikan hak kepada negara ini untuk melakukan tindakan sepihak jika AS menganggap mitranya bersifat tertutup.³⁵

Tetapi masalah-masalah di atas tidak akan menyebabkan kedua negara memutuskan hubungan diplomatik, karena kedua negara saling tergantung. Dalam bidang pertahanan dan keamanan, bagi AS, Jepang menempati posisi strategis di kawasan Asia Timur dan merupakan aktor penting untuk mengamankan strategi global AS. Jepang juga meringankan beban AS dengan memberi bantuan ekonomi kepada negara-negara berkembang. Bagi Jepang, perjanjian keamanan AS-Jepang telah menjamin keamanan kawasan ini dan kawasan-kawasan lainnya, misalnya Timur Tengah yang merupakan sumber energi.³⁶ Menyangkut kepentingan ekonomi ini, bagi Jepang, AS merupakan pasar yang luas bagi hasil industrinya.

Setelah berakhirnya Perang Dingin, AS menginginkan Jepang meningkatkan pembagian (*sharing*) biaya bagi penempatan pasukan AS di Jepang menjadi 50% (sekitar US\$3 milyar). Keinginan ini telah dipenuhi oleh Jepang.³⁷ Demikian pula keinginan AS supaya Jepang lebih berperanan aktif dalam menegakkan perdamaian dunia telah ditunjukkan negara ini dengan mengirim PKF (*Peace Keeping Force*) ke Kamboja.

Sementara itu, hubungan AS-Rusia mengalami kemajuan. Setelah Perang Dingin

³²*Bisnis Indonesia*, 15 Februari 1994, *Suara Pembinaan*, 17 Maret 1994.

³³Segal, "International Security," 759.

³⁴Uraian lebih detail mengenai hubungan AS-Jepang lihat Tow, "International Security," 9-11.

³²*Kompas*, 8 Mei 1993.

³³*Bisnis Indonesia*, 3 Maret 1994.

³⁴*Suara Karya*, 11 Februari 1994.

berakhir, AS mengharapkan Rusia menjadi negara yang demokratis. Oleh karena itu AS mendukung usaha Presiden Boris Yeltsin untuk mengatasi tantangan dalam negeri dalam melaksanakan reformasi ekonomi dan politik di Rusia. AS telah memberi bantuan ekonomi sebesar US\$2,5 milyar kepada Rusia.³⁸

Selain itu AS dan Rusia telah mengadakan Perjanjian Kerja Sama yang meliputi proyek-proyek penjelajah ruang angkasa, energi, dan pemantauan lingkungan.³⁹ Peningkatan bantuan dan kerja sama AS ini tampaknya akan sangat ditentukan oleh kemajuan pelaksanaan reformasi ekonomi dan politik di Rusia. Timbulnya perkembangan dalam negeri Rusia yang tidak diinginkan akan menyebabkan AS menunda bantuan ekonominya kepada Rusia.⁴⁰

Sebenarnya masalah senjata nuklir, ketidakseimbangan perdagangan, sengketa kepulauan, dan kecurigaan tradisional merupakan sumber-sumber konflik yang telah ada sebelum Perang Dingin berakhir yang belum dapat diselesaikan oleh negara-negara yang terlibat. Setelah Perang Dingin berakhir dikhawatirkan masalah-masalah ini memicu konflik-konflik regional yang dapat mengancam stabilitas dan keamanan kawasan. Sementara itu, akibat pertumbuhan dan saling ketergantungan ekonomi, kawasan Asia Timur mengandung ancaman-ancaman baru, misalnya proteksionisme, degradasi lingkungan hidup, masalah kependudukan, dan imigrasi.⁴¹ Kekhawatiran ter-

ancamnya stabilitas dan keamanan kawasan akibat masalah-masalah di atas telah mendorong beberapa negara memikirkan gagasan kerja sama keamanan multilateral di kawasan Asia Timur sebagai usaha untuk mencegah kemungkinan timbulnya konflik.

Gagasan dan Hambatan Kerja Sama Keamanan Multilateral di Asia Timur

Gagasan kerja sama keamanan multilateral telah diajukan oleh beberapa pemimpin dan pejabat tinggi beberapa negara di kawasan Asia Timur. Gagasan kerja sama keamanan multilateral yang paling ambisius dan luas dikemukakan oleh mantan Presiden Uni Soviet, Mikhail Gorbachev dalam pidatonya di Vladivostok dan Krasnoyarsk tahun 1986 dan 1988. Pada tahun 1990 di Tokyo, Gorbachev mengusulkan forum lima negara (*a five nation*), yaitu Uni Soviet, AS, Cina, Jepang, dan India untuk mendiskusikan isu-isu keamanan Asia Pasifik. Demikian pula mantan Menteri Luar Negeri Uni Soviet, Eduard Shevardnadze di Vladivostok tahun 1990 mengajukan gagasan yang sama.⁴²

Tetapi gagasan-gagasan yang dikemukakan oleh bekas kedua pemimpin Uni Soviet tersebut tidak mendapat dukungan dari AS dan negara-negara pro-Barat di Asia Timur seperti Jepang dan Korea Selatan. Hal ini antara lain disebabkan: pertama,

³⁸*The Jakarta Post*, 19 Juni 1993.

³⁹*Suara Pembaruan*, 3 September 1993.

⁴⁰Conable and Lampton, "The Coming Power," 143.

⁴¹Lihat Paul M. Evans, "Proposals for Confidence Building and Conflict Reduction Mechanism for the Pacific: The Prospects for Multilateralism," paper yang

diajukan dalam *ASEAN and A New Asian Pacific Security Structure*, ASEAN-ISIS Meeting, Jakarta, 2-4 Juni 1991, 5.

⁴²Lihat Evans, "Proposals for Confidence Building, 8; lihat juga Andrew Mack, "Security Cooperation in Northeast Asia: Problems and Prospects" *Journal of Northeast Asian Studies* XI, no. 2 (Summer 1992): 21-22.

negara-negara pro-Barat di kawasan Asia Timur tersebut percaya bahwa superioritas militer AS merupakan jaminan utama keamanan mereka. Oleh karena itu mereka tidak menentang sikap AS yang menolak gagasan-gagasan tersebut yang dipandang sebagai maksud Soviet untuk mengurangi superioritas militer regional AS; kedua, masih adanya rasa curiga terhadap maksud-maksud Soviet karena masalah-masalah dalam hubungan mereka dengan Uni Soviet, misalnya, sengketa teritorial Uni Soviet-Cina dan Uni Soviet-Jepang, Korea Selatan menentang Uni Soviet karena dukungannya terhadap Korea Utara.⁴³

Gagasan kerja sama keamanan multilateral juga dikemukakan oleh Presiden Korea Selatan, Roh Tae-Woo pada bulan Oktober 1989 yang mengusulkan *Consultative Conference* yang terdiri dari AS, Uni Soviet, Korea Utara, Korea Selatan, Jepang, dan Cina. Konperensi ini akan membicarakan gagasan-gagasan yang luas yang bersangkutan dengan stabilitas, kemajuan dan kesejahteraan dalam kawasan. Kemudian pada bulan Juni 1991, Presiden Roh dalam pidatonya di AS kembali mengemukakan gagasan "sebuah struktur kerja sama" dalam kawasan. Tetapi gagasan ini ditentang oleh Cina dan Korea Utara, karena dipandang sebagai inisiatif Korea Selatan untuk mengatasi keamanan di Semenanjung Korea.⁴⁴

Pada tahun 1989, Mongolia juga mengusulkan "forum delapan negara" yang terdiri Mongolia, Uni Soviet, AS, Kanada, Korea Utara dan Korea Selatan, Jepang, dan Cina sebagai mekanisme permanen untuk

konsultasi dan perundingan yang mencakup bidang-bidang yang luas, yaitu ekonomi, pengetahuan, teknologi, ekologi, lingkungan hidup, kebudayaan, hubungan militer dan kemanusiaan. Usul ini diikuti oleh konperensi internasional di Ulan Bator bulan Oktober 1990. Tetapi usul ini tidak mendapat tanggapan positif dan dukungan dari negara-negara yang bersangkutan.⁴⁵

Pada tahun 1990, Menteri Luar Negeri Kanada, Joe Clark mengemukakan gagasan yang kemudian dikenal dengan Dialog Keamanan Kooperatif Pasifik Utara (*North Pacific Cooperative Security Dialogue-NPCSD*) yang mencakup "penyesuaian tindakan-tindakan menegakkan saling percaya (*Confidence Building Measures - CBMs*) yang telah terbukti berhasil di Eropa."⁴⁶ Pada tahun yang sama Menteri Luar Negeri Australia, Gareth Evans, di Melbourne mengemukakan gagasan Konperensi Kerja Sama dan Keamanan Asia (*Conference on Security and Cooperation in Asia - CSCA*). Kedua gagasan itu tidak mendapat tanggapan positif, terutama dari AS. Khususnya terhadap gagasan CSCA, mantan Menteri Luar Negeri AS, James Baker menulis surat kepada Menlu Australia untuk menyingkirkan gagasan ini. AS melihat gagasan ini, sama halnya dengan gagasan NPCSD, akan memberikan Uni Soviet *a diplomatic entree* sebagai pemain di kawasan tersebut. AS percaya bahwa Uni Soviet akan mendapat keuntungan dari forum kerja sama keamanan multilateral dengan menekankan masalah-masalah keamanan sebagai hal yang tampak menarik, tetapi sebenarnya bertentangan

⁴³Ibid.

⁴⁴Lihat Evans, "Proposals for Confidence Building and Conflict Reduction Mechanism for the Pacific," 9.

⁴⁵Ibid.; lihat Andrew Mack, "Security Cooperation in Northeast: Problems and Prospects," *Journal of Northeast Asian Studies* XI, no. 2 (Summer 1992): 23.

⁴⁶Ibid., 21.

dengan kepentingan AS dan keamanan regional.⁴⁷

Dikemukakannya gagasan CSCA tersebut oleh Australia, karena Australia memandang bahwa CSCE di kawasan Eropa berhasil menciptakan keamanan kawasan ini. Tetapi forum kerja sama keamanan multilateral seperti CSCE sulit untuk diterapkan di kawasan Asia karena perbedaan antara kedua kawasan yang meliputi berbagai faktor. Dari segi kondisi geografis, benua Eropa berupa daratan, sedangkan kawasan Asia Pasifik terdiri dari daratan, pulau-pulau, kepulauan, dan semenanjung. Kedua kawasan ini juga mempunyai berbagai perbedaan etnis, kebudayaan, agama, tingkat pertumbuhan ekonomi, dan sistem politik. Perbedaan lainnya adalah dalam sistem blok di mana kawasan Eropa memiliki sistem blok yang jelas yaitu antara blok Barat (AS dan sekutunya) dan blok Timur (Uni Soviet dan sekutunya), sedangkan di Asia Pasifik sistem blok seperti ini tidak jelas, terutama karena keberadaan Cina. Demikian pula dalam struktur kekuatan *super-power* terdapat perbedaan di mana Uni Soviet merupakan kekuatan daratan, sedangkan AS merupakan kekuatan maritim.⁴⁸

Penolakan negara-negara di kawasan Asia Timur terhadap gagasan-gagasan kerja sama atau dialog keamanan multilateral disebabkan oleh berbagai alasan. Pertama, isu-isu keamanan kunci di kawasan ini ham-

pir semuanya bersifat bilateral, misalnya, Korea Utara-Korea Selatan, Cina-Taiwan, Cina-Uni Soviet, Jepang-Uni Soviet. Negara-negara ini melihat bahwa penyelesaian masalah yang timbul di antara kedua negara lebih dapat diselesaikan dalam hubungan bilateral daripada melalui kerja sama keamanan multilateral yang lebih luas.⁴⁹ Kedua, Cina tidak pernah menunjukkan dengan jelas rasa tertariknya terhadap kerja sama atau dialog keamanan multilateral seperti yang diusulkan Kanada. Seperti yang dikemukakan oleh Jin Dexiang, kerja sama keamanan, sama halnya dengan kerja sama ekonomi, seharusnya dilakukan secara bertahap. Negara ini juga menganggap bahwa kontak-kontak atau pertemuan-pertemuan ke arah itu seharusnya lebih bersifat diskusi akademis non-pemerintah, disertai dengan pertemuan-pertemuan resmi pada tingkat yang lebih rendah.⁵⁰

Ketiga, AS curiga terhadap gagasan Soviet yang dianggap dapat merugikan kepentingan keamanan AS. AS melihat usul-usul Soviet mengenai pengurangan senjata dan CBMs Angkatan Laut, sebagai pengurangan terhadap kemampuan deterennya, terutama fleksibilitas operasional di Pasifik.⁵¹ Selain itu sejak PD II, AS merupakan aktor keamanan yang paling dominan di antara negara-negara yang mempunyai hubungan khusus dengannya, sehingga tidak mengherankan jika negara-negara ini mendukung kebijakan AS yang menolak gagasan kerja sama atau dialog keamanan multilateral yang bersifat formal di kawasan ini. Dari sudut pandang AS, institusi keamanan multilateral akan mengurangi pengaruhnya di ka-

⁴⁷Lihat tanggapan dan alasan AS menolak gagasan CSCA dalam *ibid.*; lihat Edy Prasetyono, "Kerjasama Keamanan Asia Pasifik: Pemikiran dan Masalah-masalah yang Dihadapi," *Analisis CSIS XXI*, no. 5 (September-Oktober 1992): 414-415.

⁴⁸Uraian lebih detail mengenai ini lihat Mack, "Security Cooperation in Northeast Asia," 24; Evans, "Proposals for Confidence Building and Conflict Reduction Mechanism for the Pacific," 14.

⁴⁹*Ibid.*, 29.

⁵⁰*Ibid.*, 28.

⁵¹*Ibid.*, 16-17.

wasan ini. Oleh karena itu AS lebih cenderung untuk memilih pengaturan bilateral daripada multilateral.⁵²

Keempat, Uni Soviet yang mempunyai perhatian yang besar terhadap forum keamanan kooperatif (*cooperative security*) terlalu disibukkan oleh kesulitan ekonomi di dalam negerinya. Meskipun kehadiran militernya berlanjut di kawasan ini, Uni Soviet telah menjadi kurang aktif berpartisipasi dalam politik regional sekarang ini dibandingkan sebelum Perang Dingin berakhir.⁵³

Kelima, kebijaksanaan keamanan Jepang setelah PD II terikat dengan Perjanjian Jepang-AS dan konstitusi dalam negerinya. Oleh karena itu Jepang mempunyai kepentingan utama untuk menghindari perdebatan dalam negeri mengenai pembentukan kerja sama keamanan multilateral. Jepang beranggapan bahwa gagasan kerja sama keamanan tidak seharusnya diadakan sampai masalah bilateral, misalnya masalah Kepulauan Kuril antara Jepang dan Rusia, diselesaikan terlebih dahulu. Jepang tidak menginginkan adanya campur tangan luar dalam penyelesaian sengketa ini, karena akan membuat permasalahan yang ada menjadi lebih rumit.⁵⁴

Keenam, gagasan kerja sama keamanan yang diajukan oleh Korea Selatan tidak mendapat sambutan dari Korea Utara. Korea Utara khawatir gagasan Korea Selatan bertujuan untuk menyudutkan posisinya dalam forum multilateral, terutama yang menyangkut masalah persenjataan nuklir Korea Utara.

Dari alasan-alasan seperti dikemukakan di atas dapat dilihat bahwa prospek pembentukan kerja sama atau dialog keamanan multilateral kelihatannya tidak cerah. Paul Evans menyatakan bahwa "*the prospects for any kind of inclusive governmental consultative process, much less institution, are at the moment not bright* (prospek untuk melibatkan setiap bentuk proses konsultasi yang melibatkan pemerintah, dan kurang melibatkan institusi, pada saat ini tidak menunjukkan titik terang)".⁵⁵ Walaupun demikian kekhawatiran akan timbulnya konflik yang dapat mengancam stabilitas dan keamanan kawasan Asia Timur diharapkan dapat mendorong mereka untuk mengadakan atau terlibat dalam suatu kerja sama atau dialog keamanan multilateral yang dapat diterima oleh semua pihak.

Prospek

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa perasaan saling curiga antara negara-negara di kawasan Asia Timur baik karena pengalaman sejarah maupun akibat Perang Dingin telah menjadi hambatan utama bagi terwujudnya kerja sama atau dialog keamanan multilateral di antara negara-negara di kawasan tersebut. Perasaan saling curiga hanya dapat dihilangkan jika mereka melakukan komunikasi, dialog, dan kerja sama.

Rasa curiga dapat menimbulkan apa yang disebut sebagai dilema keamanan yang memang terdapat di kawasan Asia Timur. Dilema keamanan terjadi apabila persiapan-

⁵²Ibid., 28-29.

⁵³Ibid., 28.

⁵⁴Evans, "Proposals for Confidence Building and Conflict Reduction Mechanism for the Pacific," 16.

⁵⁵Evans, "Non-governmental and 'Track Two' Diplomacy: Problems and Prospects," *Confidence Building and Conflict Reduction in the Pacific*, ed. by Rohana Mahmood & Rustam A. Sani (Kuala Lumpur: ISIS, 1993), 138.

persiapan pertahanan suatu negara dipandang sebagai petunjuk sikap bermusuhan oleh pihak lawan. Pihak lawan ini kemudian meningkatkan kemampuan pertahanannya yang dapat menimbulkan kekhawatiran pada pihak pertama dan selanjutnya.⁵⁶ Dengan perkataan lain, peningkatan keamanan suatu negara dapat menimbulkan rasa tidak aman bagi negara lainnya yang kemudian melakukan peningkatan pertahanan pula.

Misalnya, seperti yang telah diuraikan di atas, pengembangan rudal *Rodong-1* oleh Korea Utara telah mendorong Korea Selatan untuk membeli senjata nuklir *Patriot* sebagai tandingan. Peningkatan pertahanan Cina, misalnya peningkatan armada lautnya menjadi kekuatan samudera (*a blue-water navy*) telah menimbulkan kekhawatiran negara-negara di kawasan ini, terutama Jepang. Jepang yang mempunyai kemampuan ekonomi akan dengan mudah mengembangkan kemampuan militernya jika negara ini merasa keamanannya terancam oleh Cina. Oleh karena itu dilema keamanan dapat diatasi dengan mengurangi atau menghilangkan rasa curiga melalui kerja sama atau dialog multilateral di antara mereka.

Menghapuskan rasa curiga dan kemudian mengadakan kerja sama atau dialog keamanan multilateral adalah hal yang sulit untuk dilakukan. Rasa curiga yang sudah mendalam dan bertahun-tahun tidak dapat dilenyapkan dalam waktu yang singkat. Hanya melalui dialog rasa curiga ini dapat dihapuskan.

Oleh karena itu salah satu cara yang mungkin dapat ditempuh adalah usaha bertahap yang dapat mengurangi rasa curiga dan berangsur-angsur melangkah ke arah

pembentukan kerja sama atau dialog keamanan multilateral. Menlu Indonesia, Ali Alatas, mengemukakan bahwa untuk mengatasi keamanan regional di kawasan Asia Timur, tidak perlu dengan membentuk forum seperti CSCE, atau bentuk-bentuk lainnya yang lebih luas mengingat perbedaan-perbedaan dan rasa curiga yang ada. Tetapi dapat ditempuh usaha yang bertahap, seperti meningkatkan hubungan antar negara-negara di kawasan; penyelesaian sengketa teritorial atau konflik regional; mengurangi konflik-konflik militer; pencegahan pengembangan senjata nuklir; mengembangkan pendekatan kerja sama dalam menjamin keamanan alur pelayaran dan perhubungan (*Sealanes of Community*); memperluas dan meningkatkan kerja sama ekonomi.⁵⁷

Usaha-usaha di atas harus didukung oleh pengembangan dan pelaksanaan tindakan-tindakan yang saling menegakkan kepercayaan (CBMs) guna mencegah timbulnya kemungkinan penggunaan senjata dalam mengatasi masalah-masalah yang ada. CBMs adalah tindakan-tindakan yang ditempuh melalui persetujuan antar negara untuk mengurangi atau menghapuskan salah persepsi, kecurigaan, dan ketakutan dengan membuat maksud-maksud militer lebih eksplisit. Tujuan CBMs adalah meningkatkan saling percaya, pengertian, transparansi, keterbukaan, dan membatasi diri dari penggunaan kekuatan.⁵⁸

⁵⁷Uraian yang lebih detail lihat Ali Alatas, "The Emerging Security Environment in East Asia and the Pacific: An ASEAN Perspective," *Jurnal Luar Negeri*, no. 22 (Desember 1992): 57.

⁵⁸Ibid.; lihat Bilveer Singh, "Confidence Building Security Measures in Southeast Asia," *Strategy 1*, no. 1 (1991): 27. Dikutip dari Trevor Findlay, "Asia Pacific CBMs: A Prospectus," *Working Paper* no. 90 (Canberra: SDSC, August 1990): 1.

⁵⁶Robert Jervis, "Security Regimes," *International Organization* 36, no. 2 (Spring 1982): 357.

Dari pengertian dan tujuan CBMs, jelas terlihat bahwa bagi kawasan Asia Timur yang mempunyai lingkungan keamanan yang rumit, saling tergantung, dan tidak pasti, CBMs adalah penting. CBMs dapat mengurangi kemungkinan pecahnya perang dan dapat dilaksanakan melalui pertukaran informasi atau intelijens, undangan bagi para pengamat militer untuk menyaksikan manuver, pemberitahuan latihan-latihan militer yang akan diadakan, dan membuka *hot-line*.⁵⁹

Ditempuhnya usaha-usaha di atas tidak hanya akan mengurangi tingkat kecurigaan, tetapi juga akan memberi peluang bagi negara-negara di kawasan Asia Timur untuk menciptakan apa yang disebut sebagai rezim keamanan (*security regime*). Rezim keamanan di kawasan Asia Timur akan terwujud jika negara-negara di kawasan ini berhasil merumuskan dan menyusun satu perangkat prinsip-prinsip, aturan-aturan dan norma-norma yang mendorong mereka untuk menahan diri dalam sikap dengan kepercayaan bahwa pihak lainnya akan membalasnya atau melakukan hal yang sama.⁶⁰ Hal ini dapat tercipta jika negara-negara di Asia Timur saling bekerjasama untuk mengidentifikasi dan mengimplementasikan cara-cara penyelesaian damai di kawasan ini.

Selain itu karena gagasan-gagasan pembentukan kerja sama atau dialog keamanan multilateral secara formal telah ditentang, maka seperti yang dikemukakan oleh Paul Evans pembentukan dialog atau kerja sama keamanan multilateral dapat dilaksanakan melalui pertemuan *track two*. Pertemuan se-

macam ini akan melibatkan kalangan non-pemerintah (*non-governmental*) yang antara lain terdiri dari akademisi, jurnalis dan politisi (atau militer) dari pemerintah (*government*) yang terlibat secara tidak resmi (*unofficial*) dalam kapasitas pribadi (*private*). Pemerintah bisa saja menjadi sponsor pertemuan semacam ini, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh universitas atau lembaga penelitian swasta yang mempunyai hubungan *arms-length* dengan pemerintah yang bersangkutan.⁶¹

Sejauh ini telah diadakan beberapa pertemuan *track two* yang membahas berbagai masalah keamanan di kawasan Asia Pasifik. Misalnya, pertemuan *the Asia Pacific Roundtable* telah diadakan tujuh kali.⁶² Gagasan NPCSD yang diajukan Joe Clark yang ditolak pada waktu dicetuskannya, telah berhasil diadakan dalam bentuk pertemuan *track two* yang melibatkan peserta-peserta dari universitas, lembaga penelitian, dan departemen pemerintah dari berbagai negara, yaitu Kanada, Cina, Jepang, Korea Utara, Korea Selatan, Rusia, Mongolia, AS, Australia, Hongkong, Inggris, dan negara-negara Asia Tenggara. Konperensi dan lokakarya NPCSD telah diadakan di Victoria (April 1991), di Honolulu (Desember 1991), di Ottawa (Mei 1992), di Beijing (Juni 1992), di Yokohama (Agustus 1992), dan konperensi akhir di Vancouver (Maret 1993).⁶³

Pertemuan *track two* bisa saja tidak menghasilkan suatu persetujuan atau perjanjian kerja sama secara resmi, tetapi paling tidak sebagai tahap permulaan, usaha

⁵⁹Lihat Singh, "Confidence Building Security Measures," 28; lihat juga Alatas, "The Emerging Security Environment in East Asia," 58.

⁶⁰Jervis, "Security," 357.

⁶¹Evans, "Non-governmental and 'Track Two'," 138.

⁶²Lihat uraian lebih detail mengenai pertemuan-pertemuan *track two* dalam *ibid*.

⁶³*Ibid*.

untuk membicarakan suatu masalah yang secara tidak langsung akan mempengaruhi stabilitas dan keamanan dapat dilakukan secara terbuka. Pembicaraan yang terbuka ini diharapkan dapat meningkatkan saling pengertian dan secara berangsur-angsur mengurangi rasa curiga di antara negara-negara di kawasan ini. Lebih jauh, diharapkan kesepakatan-kesepakatan yang dicapai dalam pertemuan tersebut mendapat tanggapan positif dari pemerintah yang kemudian mengeluarkan suatu keputusan resmi baik menyangkut kebijaksanaan dalam negeri masing-masing negara atau kerja sama keamanan multilateral resmi di antara negara-negara di kawasan ini. Tetapi semuanya itu pada akhirnya akan tergantung dari kemauan politik masing-masing negara untuk memelihara stabilitas dan keamanan kawasan Asia Timur.

Analisis di atas menunjukkan bahwa kerja sama keamanan multilateral secara formal di kawasan Asia Timur untuk saat ini masih dipandang sebagai sebuah gagasan yang tidak realistis. Multilateralisme secara formal di kawasan tersebut masih merupakan sesuatu yang "tabu" untuk dibicarakan. Tetapi upaya lembaga non-pemerintah untuk membahas masalah keamanan di kawasan Asia Timur melalui proses *track two*-nya paling tidak telah memberikan kesempatan kepada negara-negara di kawasan tersebut untuk membicarakan dan membahasnya secara terbuka dan komprehensif. Dialog mengenai kerja sama keamanan di kawasan Asia Timur telah meletakkan landasan yang kokoh bagi pengembangan CBMs antara negara-negara di kawasan ini dalam usaha memelihara stabilitas dan perdamaian.

Hak Asasi Manusia: Korban Perang Dingin, Pelajaran dan Agenda untuk Indonesia

Bantarto Bandoro

BERAKHIRNYA era Perang Dingin telah memunculkan berbagai masalah baru dalam hubungan internasional. Hak asasi manusia adalah salah satu masalah yang menjadi perhatian masyarakat internasional dan kini menjadi isu yang *legitimate* dalam hubungan antar negara. Berakhirnya Perang Dingin telah meninggalkan persoalan-persoalan tertentu dalam bidang hak asasi manusia, yaitu: (1) konflik antara hak politik dan sipil, dan hak ekonomi, sosial dan kultur; (2) konflik antara kebebasan (*liberty*), persamaan (*equality*) dan komunitas (*fraternity*); (3) konflik antara dua versi negara modern; dan (4) konflik baru antara kaya dan miskin.

Dari persoalan-persoalan yang dianggap sebagai sisa-sisa atau korban Perang Dingin tersebut di atas, dapat dilihat dua konsep yang berbeda sebagai suatu aspirasi atau norma-norma yang diterima, yaitu hak asasi dan demokrasi. Tetapi definisi kedua konsep tersebut sekarang ini seakan-akan menjadi kabur akibat bergesernya struktur sosial, ekonomi dan politik dunia, pergeseran mana

belum mencerminkan secara pasti masyarakat pasca Perang Dingin atau pasca Revolusi Industri.

Berakhirnya era Perang Dingin tidak mengakhiri *era of rights*. Dalam era yang disebut terakhir ini masyarakat dunia malahan mulai mencari tata dan stabilitas global, yang didasarkan atas hak-hak. Pencanangan "Dasawarsa Pembangunan yang Berkelanjutan" (*sustainable development decade*)¹ adalah upaya besar masyarakat internasional untuk menciptakan pembangunan yang didasarkan atas keselarasan antara hak asasi dan demokrasi.

Tulisan ini mencoba memaparkan beberapa persoalan hak asasi manusia sebagai korban era Perang Dingin. Dalam arti bahwa persoalan ini dewasa ini semakin penting untuk diperhatikan dalam rangka menciptakan *sense of global solidarity*. Bagian berikutnya membahas pelajaran dan agenda

¹"Dasawarsa Pembangunan yang Berkesinambungan" ini menjadi perhatian utama Konferensi PBB mengenai Lingkungan dan Pembangunan yang diselenggarakan di Rio de Janeiro tahun 1992.

untuk Indonesia dalam masalah hak asasi manusia ini.

Dua Pendekatan Terhadap Demokrasi

Munculnya negara demokratik modern tidak dapat dilepaskan dari Revolusi Industri yang terjadi di Eropa dan Amerika. Revolusi ini tidak hanya menstimulir perubahan-perubahan politik dan sosial di kedua kawasan tersebut, tetapi juga di bagian-bagian dunia lainnya. Tetapi perubahan-perubahan ini tidak selalu menguntungkan masyarakat baik di Eropa, Amerika maupun di bagian-bagian dunia lainnya. Perubahan-perubahan ini memang telah mempercepat proses industrialisasi suatu negara, proses mana mempercepat akumulasi kekuatan, kesejahteraan dan *know how* mereka. Tetapi negara-negara yang mengalami proses ini secara cepat cenderung mengeksploitasi negara-negara lain yang terbelakang dalam proses industrialisasi.

Revolusi Industri yang begitu cepat ini telah menciptakan kelas industrial, kelas komersial dan kelompok proletar di berbagai pabrik baru. Kelas pekerja yang trampil dan kelas menengah yang energik menyebabkan timbulnya keinginan-keinginan untuk memperoleh posisi-posisi tertentu dalam suatu negara. Di sinilah awal munculnya *era of rights* dan negara demokratik modern.² *Era of rights* ini memfokuskan pada hak-hak politik dan sipil yang memungkinkan demokra-

si memiliki akses ke kelas menengah dan mengatasi rasisme, etnosentrisme dan persaingan-persaingan nasional.

Dua premis mendasar dari negara demokratik modern adalah: (1) penyamaan konsumerisme dengan kebahagiaan dan pertumbuhan ekonomi; dan (2) lambatnya pertumbuhan sosial dan ekonomi. Model dari negara demokratik modern adalah: kapitalis, merkantilis, masyarakat dan sistem kelas menengah, yang menekankan pada hak-hak sipil dan politik. Model demikian berpendapat bahwa hak ekonomi, sosial dan kultur akan muncul kemudian.

Jadi, fokus utama dari negara demokratik modern yang mengambil model-model di atas adalah hak-hak sipil dan politik. Konsentrasi yang terlalu besar pada hak-hak seperti itu kemudian menimbulkan tuntutan untuk mengembangkan hak-hak sosial, ekonomi dan kultur.

Revolusi Sosialis, terutama di Rusia, Cina dan Kuba memunculkan model alternatif negara demokratik modern dan bersaing dengan model kapitalis. Kalau model kapitalis menekankan pada hak-hak sipil dan politik individu, dan kelas menengah, maka model sosialis (demokrasi sosialis) mencoba menciptakan perimbangan dan memajukan persamaan (*equality*), terutama persamaan dalam bidang ekonomi.

Kedua model negara demokratik modern ini mencoba memajukan hak asasi manusia dengan cara-cara yang berbeda. Kedua model yang berbeda ini merupakan produk Revolusi Industri dan karena itu melahirkan dua versi demokrasi modern. Versi pertama menekankan pada hak sipil dan politik dan berpendapat bahwa bila hak juridisial ini dapat diciptakan, maka hak ini akan melahirkan hak-hak lainnya, yaitu hak ekonomi,

²Secara definisi negara demokratik modern adalah jenis negara yang muncul pada abad 19 di Eropa Barat dan Amerika sebagai akibat pengaruh Revolusi Industri dan Revolusi Perancis terhadap negara absolut dalam abad 16 dan 17. Definisi ini diberikan oleh A.D. Lindsay, *The Modern Democratic State* (New York, 1962).

sosial dan kultural. Versi kedua lebih mengutamakan hak ekonomi daripada hak politik.

Implementasi kedua pendekatan demokrasi ini, didukung oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet, ternyata gagal, karena kedua negara ini terlalu konsentrasi pada persaingan ideologi dan persenjataan mereka dengan mengorbankan kesejahteraan masing-masing masyarakatnya. Setelah berakhirnya Perang Dingin, mereka kini menghadapi kebangkrutan politik, ideologi dan ekonomi.

Hak Asasi Manusia: Dari Perang Dingin ke Pasca Perang Dingin

Manusia dewasa ini berada dalam dunia pasca modern yang tidak lagi didominasi oleh teknologi industri, tetapi oleh teknologi elektronik. Selain itu, manusia sekarang ini lebih banyak didominasi oleh informasi dan analisis daripada oleh kekuatan militer. Perdebatan-perdebatan lama dalam bidang teknologi industri sekarang ini telah digantikan oleh perbedaan-perbedaan mengenai teknologi baru dan masyarakat global. Perdebatan lama berkisar antara kapitalisme liberal dan demokrasi sosial atau sosialisme. Sekarang ini perdebatan itu telah digantikan oleh perdebatan mengenai neo-liberalisme atau neo-korporatisme, perdebatan mana mengawali lahirnya tata dunia baru abad elektronik.

Proses transformasi (dalam bentuk Revolusi Elektronik) yang begitu cepat dewasa ini menyebabkan goyahnya landasan-landasan ekonomi, politik, kultural dan sipil dari masyarakat internasional. Revolusi Elektronik adalah sebuah proses difusi teknologi baru di antara para elit global, suatu

proses yang belum tentu memberikan yang terbaik bagi masyarakat dunia. Proses yang cepat ini dapat menggoyahkan perimbangan antar kelas dalam suatu masyarakat, yaitu kelas elit, kelas menengah dan kelas bawah.³ Sekarang ini yang dianggap lebih menonjol adalah perimbangan antara korporasi dan pemerintah. Revitalisasi masyarakat sipil dibutuhkan untuk mengimbangi kekuatan korporasi dan negara.

Konflik mendasar antara kedua pendekatan demokrasi ini kemudian meluas (*spill over*) ke forum internasional seperti PBB. Dalam bidang hak asasi manusia, konflik yang terjadi adalah antara hak-hak politik dan sipil di satu pihak dan hak-hak ekonomi, sosial dan kultur di lain pihak. Seperti telah dikatakan di atas, demokrasi kapitalis lebih mengutamakan pendekatan juridisial (yaitu kelas menengah, individualistik dan liberal) sedangkan demokrasi sosialis lebih mengutamakan pendekatan ekonomi (yaitu satu partai dan revolusioner). PBB adalah salah satu korban pertama dalam pergulatanannya untuk mengembangkan dan mengimplementasikan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

Di forum PBB berkembang pendekatan blok terhadap masalah hak asasi manusia.⁴

³Kemajuan era informasi atau "Revolusi Elektronik" tidak hanya memhnat kelas atas (*upper class*) menjadi lebih kaya, tetapi juga melahirkan elit-elit global yang lebih terintegrasi dan transnasional. Di lain pihak, kelas menengah, yang khawatir akan timbulnya arus kemiskinan di dunia, cenderung menjadi peka dan meniru pola hidup kelas kaya, misalnya dengan menggunakan unsur rasisme, kekerasan dan sebagainya. Tanggapan semacam ini tentu akan melemahkan mentalitas pembaharu dari kelas menengah yang seringkali digunakan untuk melunakkan konflik antara yang kaya dan miskin.

⁴Lihat Bantarto Bandoro, "Kebijakan Internasional Hak Asasi Manusia," *Analisa*, No. 10 (Oktober 1983).

Blok Barat, misalnya, mendesak agar PBB mengambil langkah-langkah konkret yang bertujuan untuk melindungi dan memajukan hak-hak sipil dan politik sebagai satu-satunya aspek penting dari hak asasi manusia. Motivasi blok Barat ini adalah kepentingan kekuatan yang berkuasa di negara-negara itu sesuai dengan kebijaksanaan hak asasi mereka yang lebih mengutamakan realisasi dan perlindungan hak-hak sipil dan politik. Dengan sikap semacam itu, kelihatannya mereka berusaha memaksakan sistem politiknya terhadap negara-negara lain yang mempunyai sistem politik yang berbeda dan melindungi dasar sistem kapitalis terhadap kemungkinan penetrasi gagasan-gagasan sosialis di dunia. Sementara itu, negara-negara pendukung demokrasi sosialis mengesampingkan hak-hak asasi manusia individu dan sebaliknya menekankan kebebasan dan hak asasi kolektif. Mereka juga berusaha mengalihkan kegiatan PBB ke arah penyelesaian pelanggaran hak asasi secara massal khususnya sebagai akibat pelaksanaan kebijaksanaan kolonialisme dan imperialisme.

Jadi, dampak pertentangan antara kedua pendekatan terhadap demokrasi tidak hanya terbatas pada hubungan antar negara, tetapi telah merambah ke forum internasional (PBB) yang seharusnya menjadi sarana perjuangan hak asasi dunia.

Kapitalisme demokratik yang dipelopori Barat sebenarnya berakar dari kelas menengah dan dilandasi oleh proteksi terhadap properti dan individu, dan ini pada gilirannya melahirkan konsentrasi yang besar terhadap kesejahteraan (misalnya di Amerika Serikat). Konsentrasi pada kesejahteraan yang berlebihan ini cenderung memberikan proteksi terhadap kelas kaya dan mengabaikan faktor persamaan (*equality*). Jadi, de-

ngan mengatasnamakan kebebasan, sistem demikian lebih menghargai pihak yang lebih kuat dan kaya dan menolak adanya persamaan dan komunitas.

Berbeda dengan kubu kapitalis, kubu sosialis mendukung konflik kelas, supremasi partai dan revolusi, dan mencoba menciptakan pribadi-pribadi sosialis. Ini membentuk dasar dari kultur baru keamanan dan persamaan bagi semua orang sebelum kebebasan politik diciptakan. Jadi, atas nama persamaan dan kehormatan, sistem demikian menciptakan birokrasi yang kurang peka terhadap perkembangan dan ini dapat menjadi hambatan bagi kebebasan dan *sense of community*.

Pengamatan terhadap dua pendekatan demokrasi yang berbeda selama Perang Dingin menunjukkan bahwa visi Revolusi Perancis mengenai *liberty*, *equality* dan *fraternity* telah diabaikan dan bahkan pada masa tersebut mereka lebih mengutamakan pertentangan antara *liberty* dan *equality* dan mengabaikan faktor *fraternity*.

Jadi, Perang Dingin tidak hanya menghambat upaya memajukan demokrasi, humanisme dan hak asasi secara penuh, tetapi juga telah merongrong pembangunan di negara-negara Selatan. Ekspansi demokrasi dan humanisme secara penuh telah dihentikan oleh dua sistem melalui cara-cara yang berbeda, sistem mana mengakibatkan gagalnya kedua model pembangunan tersebut.

Pada masa Perang Dingin, kedua negara *superpower* saling bersaing untuk mencapai hegemoni global. Persaingan ini telah mempengaruhi upaya masyarakat internasional untuk memperkuat sistem internasional yang sebenarnya telah lemah, seperti PBB, Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF). Persaingan yang tajam antara

dua ideologi yang berbeda ini membuat masalah hak asasi dan sistem proteksi hak asasi diabaikan. Selain itu, Perang Dingin telah membuat konsep demokrasi menjadi tidak berarti, dan tidak satupun dari kedua *superpower* ini memperoleh manfaat dari penerapan model demokrasinya. Secara singkat dapat dikatakan bahwa kedua *superpower* memiliki visi demokrasi dan hak asasi yang tidak lengkap dan tidak memadai. Visi yang demikian ini tidak hanya menghambat terbentuknya visi global hak asasi, tetapi juga menghapuskan *sense of global solidarity* (komunitas global).

Dewasa ini, terutama pada tahun-tahun pertama setelah Perang Dingin berakhir, kelihatannya terdapat kevakuman dalam diskusi mengenai hak asasi dan demokrasi. Dunia tidak memiliki paradigma demokratik baru, seperangkat nilai-nilai inti global dan pandangan mengenai hak asasi yang terpadu. Ada kesan bahwa negara-negara di dunia sekarang ini sedang menghadapi tantangan ganda, yaitu: mereka harus mampu bertahan dalam kompetisi global dan mereka dipicu untuk mencari status *superpower* ekonomi baru agar dapat menjadi negara yang maju secara teknologi dan ekonomi seperti Jepang dan Amerika Serikat. Sebagai akibatnya, pandangan-pandangan mengenai neo-liberalisme dan neo-korporatisme akan menjadi pandangan yang sangat dominan pada masa pasca Perang Dingin ini.

Sejarah pergulatan hak asasi manusia digambarkan oleh tiadanya perhatian yang serius terhadap isu komunitas (*fraternity*), sehingga dunia gagal menghapuskan ketegangan antara kebebasan dan persamaan. Seperti diketahui bahwa Revolusi Perancis terkenal dengan tiga moto, yaitu: kebebasan, persamaan dan komunitas. Revolusi ini mencoba mencari perimbangan antara ketiga tema

tersebut, karena para perancang revolusi ini menyadari bahwa kebebasan tanpa persamaan akan mengarah pada tirani, dan persamaan tanpa kebebasan akan memusnahkan masyarakat. Oleh karena itu, perlu dibentuk komunitas yang mampu membawa "persamaan" dan "kebebasan" hidup secara berdampingan.

A.D. Lindsay mencoba merekonsiliasi dua tema utama dari demokrasi, yaitu: persamaan dalam akses dan keamanan ekonomi dan hak dan kebebasan individu.⁵ Ia mengatakan bahwa "negara merupakan pelayan dari komunitas". Jadi, Lindsay menempatkan komunitas di atas kebebasan dan persamaan, karena ia menyadari bahwa dua moto yang disebut terakhir hanya akan hidup bila ada perasaan akan komunitas yang kuat.

Sementara itu, dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, PBB mencoba membuat kelima kategori hak asasi manusia (yaitu: politik, sipil, ekonomi, sosial dan kultural) saling bergantung, saling berkaitan dan sama penting. Tetapi seperti telah terbukti bahwa Amerika Serikat dan Uni Soviet merongrong upaya PBB untuk mengembangkan komunitas global berdasarkan hak asasi yang terdapat dalam Deklarasi tersebut.

Apa yang hendak dikatakan di sini adalah bahwa hak asasi manusia kelihatannya telah menjadi korban Perang Dingin antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Ia telah dikubur oleh kuatnya pertentangan ideologi antara mereka. Konsentrasi kedua negara ini pada masalah-masalah militer yang terlalu besar dan pertentangan ideologi yang menguras sumber-sumber daya di kedua masyarakat dan sekutu-sekutunya telah meng-

⁵A.D. Lindsay, *The Modern Democratic State* (New York: Oxford University Press, 1962).

hambat bahkan menghentikan proses hak asasi manusia dan demokrasi. Perang Dingin sekarang ini memang telah berakhir, tetapi proses modernisasi pasca industri dan teknologi baru akan terus berlangsung, dan proses demikian tidak selamanya menguntungkan manusia. Sekarang ini, muncul kekhawatiran bahwa negara modern, sejahtera dan yang memiliki kapasitas teknologi akan memaksakan tekanan dalam bentuk baru terhadap negara-negara lain. Tekanan demikian jelas akan memunculkan masalah hak asasi.

Pelajaran untuk Indonesia

Perang Dingin yang berlangsung lebih dari tiga dasawarsa tidak hanya telah mengabaikan masalah hak asasi, tetapi juga menghambat proses pengembangan demokrasi di berbagai kawasan di dunia. Kini setelah Perang Dingin berakhir negara-negara di dunia dihadapkan pada fenomena baru, yaitu bahwa hak asasi telah menjadi isu yang *legitimate* dalam hubungan antar negara.⁶ Bagaimana negara memperlakukan warganya sekarang ini tidak lagi menjadi persoalan domestik negara tersebut. Ini berarti bahwa perdebatan dan diskusi mengenai hak asasi akan menjadi lebih terbuka.

Sebagai salah satu anggota masyarakat internasional, Indonesia mendukung implementasi dan proteksi hak asasi manusia berdasarkan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan persetujuan-persetujuan internasional lainnya. Indonesia harus menyadari bahwa berakhirnya era Perang Dingin tidak secara otomatis menghapuskan tantangan lain yang harus dihadapi oleh negara-negara

di dunia termasuk Indonesia. Tantangan-tantangan ini akan menyentuh persoalan hak asasi manusia.

Negara-negara berdaulat dewasa ini akan menghadapi tantangan dari berbagai arah. Tantangan ini antara lain datang dari "atas", yaitu karena tekanan-tekanan dari organisasi regional dan internasional dan dari "bawah", yaitu tekanan dari berbagai kelompok dalam masyarakat. Negara-negara ini juga menghadapi tantangan akibat meningkatnya kebutuhan individu, dan tantangan yang muncul karena "akibat sampingan", yaitu akibat globalisasi ekonomi, telekomunikasi dan transportasi. Isu hak asasi yang muncul dari tantangan-tantangan demikian ini sekarang ini kelihatannya akan menjadi isu yang menonjol. Yang jelas adalah bahwa pembangunan dalam bidang hak asasi manusia di kawasan Asia dan di Indonesia khususnya akan dibentuk oleh pembangunan internal (*internal development*) di Indonesia sendiri, tetapi Indonesia harus menyadari bahwa tekanan-tekanan dari Amerika Serikat atau negara-negara Barat lainnya akan terus berlanjut.

Seperti telah dikatakan di atas bahwa negara-negara maju (sejahtera) dan yang memiliki kapasitas teknologi dewasa ini akan cenderung untuk menerapkan tekanan-tekanan dalam bentuk baru. Oleh karena itu, Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya perlu mengembangkan strategi yang mampu menangkal tekanan-tekanan tersebut di atas. Strategi demikian misalnya dapat berupa kebijaksanaan yang memajukan lingkungan, pembangunan yang berkelanjutan dan peningkatan hak asasi manusia. Ketiga unsur ini saling terkait dan saling memperkuat (*mutually enforcing*). Kebijakan yang mengkombinasikan ketiga faktor di atas tidak hanya akan membantu me-

⁶Bilahari Kausikan, "Asia's Different Standard," *Foreign Policy*, No. 92 (Fall 1993).

lindungi dan memajukan lingkungan alam dan politik umat manusia, tetapi juga lingkungan ekonomi dan sosial.

Selain kebijaksanaan demikian, Indonesia, sebagai salah satu negara berkembang, juga dapat mengembangkan sikap yang didasarkan atas *principle of indivisibility*, yaitu bahwa hak politik dan sipil tidak dapat dipisahkan dari hak ekonomi, sosial dan kultural, dan ketiga hak demikian harus dijalankan secara bersamaan dalam tahap-tahap yang disesuaikan dengan tahapan pembangunan. Indonesia perlu menekankan bahwa hak yang satu tidak lebih penting daripada hak-hak yang lainnya.

Pembangunan ekonomi di Indonesia, seperti juga negara-negara berkembang lainnya, memang harus diberi prioritas dan dalam menjalankan proses pembangunan, Indonesia tidak dapat menerapkan demokrasi gaya Barat. Tetapi, karena Indonesia akan semakin berkembang, maka negara tersebut juga akan berkembang secara politik dan tuntutan akan partisipasi politik dalam masyarakatnya juga akan semakin meningkat. Oleh karena itu, kebijaksanaan yang diambil harus mencerminkan kepekaan yang muncul dalam masyarakatnya. Mungkin yang lebih penting bagi Indonesia adalah menghindari kebijaksanaan yang salah (*policy errors*). Pada akhirnya, Indonesia harus mampu memperlihatkan kepada masyarakatnya bahwa pemerintahnya adalah pemerintah yang baik (*good government*).⁷

Sebagian besar negara berkembang, termasuk Indonesia, berpendapat bahwa hak asasi manusia bersifat universal seperti tercantum dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia

tahun 1948, tetapi implementasinya harus disesuaikan dengan tahap pembangunan ekonomi, sejarah bangsa, nilai-nilai kultural dan sistem sosial dan politik negara yang bersangkutan. Ini berarti bahwa tidak ada jenis demokrasi tunggal yang dapat diterapkan secara global, apakah itu sistem Amerika Serikat dengan pemisahan kekuasaan atau sistem *Westminster* yang mengutamakan kekuasaan Parlemen.

Yang jelas konsep dunia berkembang mengenai hak asasi manusia berbeda dari konsep Barat (*Euro-American*). Konsep dunia berkembang mengenai hak asasi memfokuskan pada hak komunitas (*rights of community*). Sesuatu yang inheren dalam konsep ini adalah keyakinan bahwa hak individu hanya dapat direalisasi apabila hak-hak yang lebih luas telah terbentuk. Konsep demikian antara lain dapat ditemukan dalam pernyataan Pertemuan Tingkat Tinggi X Negara Nonblok di Jakarta tahun 1992.⁸ Dimasukkannya konsep demikian dalam Deklarasi Jakarta tidak hanya menunjukkan penegasan Indonesia, sebagai Ketua Gerakan Non-Blok, bahwa hak asasi manusia yang mendasar dan kebebasan fundamental memiliki validitas yang universal, tetapi juga menunjukkan bahwa Indonesia memiliki komitmen untuk bekerjasama dalam perlindungan hak asasi manusia.

Pemikiran-pemikiran Indonesia yang tertuang dalam Deklarasi Jakarta tersebut merupakan refleksi akan kesadarannya bahwa setelah Perang Dingin berakhir, masyarakat dunia sekarang ini bergulat untuk menciptakan kebebasan, persamaan dan komunitas. Selain itu, melalui forum GNB, Indonesia

⁷Diskusi mengenai *good government* dan *bad government* dapat ditemukan dalam Kishor Mahbubani, "The West and the Rest," *National Interest*, No. 28 (Summer 1992).

⁸*Tenth Conference of Heads of State or Government of Non-Aligned Countries*, Jakarta, Doc. NAC 10/Doc. 12, 6 September 1992.

juga menegaskan sikapnya bahwa lima kategori dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, yaitu: hak politik, sipil, ekonomi, sosial dan kultural memiliki arti penting yang sama. Kegagalan dua pandangan yang saling bersaing mengenai hak asasi manusia -- yaitu visi kapitalis dan sosialis -- menunjukkan bahwa hak sipil, ekonomi, sosial, kebudayaan dan politik sebenarnya saling berkaitan, saling bergantung dan sama pentingnya.

Sebagai anggota masyarakat internasional apalagi sebagai Ketua GNB, Indonesia tidak dapat menjauhi perubahan-perubahan yang terjadi dalam hubungan antar negara. Oleh karena itu, Indonesia tidak hanya dituntut untuk memiliki kepekaan yang tinggi dalam masalah hak asasi manusia, tetapi juga tampil dengan pemikiran-pemikiran baru, pemikiran mana sangat penting bagi perbaikan implementasi hak asasi manusia dan bagi pemahaman yang lebih besar mengenai masalah tersebut. Sebagai anggota ASEAN, Indonesia setidaknya dapat menggunakan rekomendasi yang diberikan oleh *ASEAN ISIS*⁹ sebagai panduan kebijaksanaannya.

Indonesia harus dapat menarik pelajaran dari kegagalan dua visi mengenai hak asasi dan demokrasi seperti disebutkan di atas, dan oleh karena itu pemikiran dan kebijaksanaannya yang diambil dalam bidang hak asasi manusia sekarang ini dan pada masa yang akan datang sekurang-kurangnya dapat menjawab pertanyaan yang pernah diajukan oleh Martin Luther King Jr dalam

bukunya yang berjudul *Where Do We Go from Here: Chaos or Community?*¹⁰

Selain itu, Indonesia harus menyadari bahwa komunitas global sekarang ini memiliki peluang yang lebih besar dalam menciptakan *global learning experience*. Seperti diketahui bahwa tanggal 10 Desember 1998 masyarakat internasional akan memperingati lima puluh tahun diterimanya Resolusi Majelis Umum PBB mengenai Deklarasi Hak Asasi Manusia. Dalam konteks ini, Indonesia, baik sebagai anggota PBB (khususnya sebagai anggota Komisi Hak Asasi Manusia PBB), anggota ASEAN maupun sebagai Ketua GNB, perlu mencantumkan dalam agenda diplomatiknya suatu prakarsa yang mempersatukan masyarakat dunia untuk melakukan *global educational campaign*. Kampanye ini tidak hanya mengintegrasikan kelima komponen hak asasi manusia dalam Deklarasi 1948, tetapi juga komponen-komponen yang terdapat dalam *Global Charter on Ecology and Development*.¹¹

⁹*The Environment and Human Rights in International Relations -- An Agenda for ASEAN's Policy Approaches and Responses*, ASEAN ISIS Memorandum Series No. 2 (Juli 1992).

¹⁰Martin Luther King Jr, *Where Do We Go from Here: Chaos or Community?* (New York: Harper and Row, 1967).

¹¹Usulan *Global Charter on Ecology and Development* ini dapat ditemukan dalam Deklarasi Rio yang diterima dalam Konperensi PBB mengenai Lingkungan dan Pembangunan yang diselenggarakan di Rio de Janeiro tahun 1992. Menurut rencana Piagam yang diusulkan ini akan diterima pada tahun 1995.

Politik Luar Negeri Indonesia: Suatu Evaluasi*

Mochtar Kusuma-Atmadja

MENGEVALUASI politik luar negeri Indonesia dewasa ini mau tidak mau kita harus berbicara tentang pelaksanaan politik luar negeri Indonesia masa lampau hingga sekarang, dan bagaimana sebaiknya Indonesia menghadapi masa depan, khususnya dalam dunia yang sedang berubah cepat ini.

I

Kecuali untuk kurun waktu yang singkat antara akhir tahun 1963 dan 1965, ketika kita dihindangi suatu nasionalisme yang ekstrem dibarengi hubungan yang sangat erat dengan RRC, yang waktu itu juga dilanda gelombang radikalisme, sehingga terjadi kubu *New Emerging Forces* yang hendak merombak dunia yang dikuasai oleh negara-negara maju yang mendominasi dunia kita

*Berasal dari makalah yang disampaikan pada Seri Dialog Pembangunan Politik Luar Negeri yang diselenggarakan oleh Centre for Information and Development Studies (CIDES) pada tanggal 11 Desember 1993 di Jakarta.

menjalankan politik luar negeri yang bersahabat dengan segala bangsa di dunia.

Suasana anti negara maju dan negara-negara Barat pada umumnya, selain disebabkan pengalaman Indonesia dalam perjuangan merebut Irian Barat (sekarang Irian Jaya), juga disebabkan makin kuatnya pengaruh PKI dalam konstelasi politik waktu itu, sehingga juga mempengaruhi politik luar negeri Indonesia. Di masa itu pula kita mengadakan kerja sama erat dengan Kamboja, Peking dan Korea Utara sehingga terjadi poros Jakarta-Pnom Penh-Beijing-Pyongyang.

Keinginan untuk melawan segala yang berbau dominasi Barat ini menimbulkan gagasan membentuk "GANEFO" (*Games of the New Emerging Forces*) pengganti Olympic Games, dan memuncak pada tindakan keluar dari PBB yang waktu itu hendak kita ganti dengan organisasi negara-negara yang baru bangkit (CONEFO). Konfrontasi dengan Malaysia juga terjadi pada kurun waktu yang sama.

Radikalisasi politik luar negeri Indonesia sejak penghujung tahun 1963 hingga tahun 1965 ini sebenarnya mengejutkan cukup banyak pengamat politik, karena hingga tahun 1963 politik luar negeri Indonesia masih bisa dipahami. Bahkan dapat dikatakan bahwa pidato Presiden RI di depan Sidang Umum PBB di tahun 1960 yang berjudul "Mem-bangun Dunia Baru" (*To Build the World a New*) cukup banyak mengandung hal-hal yang menarik.

Kejadian-kejadian penting dalam politik luar negeri sesudah tahun 1960 adalah turut sertanya Presiden Soekarno dalam Pertemuan Beograd, dalam sidang pertama Konferensi Gerakan Non-Blok di tahun 1962. Kampanye merebut Irian Barat yang akhirnya diselesaikan dengan bantuan PBB di meja perundingan, dengan penengah Tuan Ellsworth Bunker dari Amerika Serikat, juga merupakan prestasi diplomasi yang cukup menonjol. Hingga saat itu jalannya politik luar negeri Indonesia masih bisa diikuti dan diartikan sebagai pelaksanaan cita-cita mencapai emansipasi bagi bangsa-bangsa baru merdeka yang sedang berkembang, sebagaimana dicanangkan oleh Konferensi Asia Afrika di tahun 1955.

Konferensi Asia Afrika yang diadakan di Bandung tahun 1955 yang antara lain menghasilkan "Dasa Sila Bandung" yang terkenal, merupakan tonggak sejarah dalam politik luar negeri yang cukup penting. Dasa Sila Bandung merupakan perluasan dari lima sila koeksistensi damai (*Pancha Seel*) yang dirumuskan dalam Konferensi Asia di New Delhi tahun 1947. Di samping lima sila New Delhi, Dasa Sila Bandung juga memuat lima sila lainnya mengenai kerja sama antar-negara baru merdeka yang sedang berkembang di bidang ekonomi sosial dan budaya.

Kalau kita pelajari hasil Konferensi Asia Afrika, tidak kurang pentingnya adalah bagian dalam *Final Act* mengenai masalah politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan. Apabila semuanya ini kita rangkum, maka Dasa Sila Bandung dan keputusan-keputusan tentang hal-hal di atas yang ditetapkan dalam Konferensi Asia Afrika merupakan program kerja negara berkembang di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya yang cukup luas dan menyeluruh (*comprehensive*). Dapat dikatakan bahwa keputusan Konferensi Asia Afrika tahun 1955 merupakan agenda yang lengkap bagi negara-negara baru yang sedang berkembang dalam usahanya mencapai emansipasi sebagai bangsa di segala bidang kehidupan.

Sebagai orang Indonesia dengan jelas kita bisa melihat hubungan antara hasil Konferensi Asia Afrika itu dengan pokok-pokok atau falsafah politik luar negeri Indonesia sebagaimana tercantum dalam mukadimah Undang-Undang Dasar, yang intinya adalah meningkatkan taraf hidup dan kecerdasan bangsa, memberikan sumbangan kepada perdamaian dan memberantas kemiskinan dan keterbelakangan.

Dalam melaksanakan misi atau amanat yang diberikan oleh mukadimah Undang-Undang Dasar ini, pelaksanaan politik luar negeri kita berpedoman pada prinsip politik bebas aktif yang dasar-dasarnya diletakkan oleh Wakil Presiden Mohamad Hatta dalam pidatonya dihadapan Badan Pekerja KNIP bulan September 1948 di Malang. Pidato ini kemudian terkenal dengan judul "Mendayung di Antara Dua Karang".

Berlainan dengan perjuangan merebut Irian Barat, konfrontasi dengan Malaysia tidak sepenuhnya didukung oleh ABRI disebabkan kekhawatiran bahwa keadaan politik dalam negeri yang labil akan dimanfaat-

kan oleh PKI untuk merebut kekuasaan. Terjadinya peristiwa 30 September 1965 dan ditumpasnya usaha perebutan kekuasaan oleh PKI mengakhiri masa radikalisme dalam kehidupan politik Indonesia, termasuk politik luar negerinya. Konfrontasi dengan Malaysia diakhiri dan dimulailah era baru dalam politik luar negeri Republik Indonesia.

Sebagai reaksi terhadap keterlibatan PKI dalam usaha Gerakan 30 September 1965 yang gagal, timbullah suasana anti komunisme yang kuat sekali, yang pada gilirannya menyebabkan kita tidak lagi begitu bermusuhan dengan negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat. Dalam suasana politik pasca coup PKI yang gagal ini di mana kita cenderung memihak kepada pihak Amerika Serikat dalam masalah-masalah politik dunia, pemerintah mengangkat Adam Malik sebagai Menteri Luar Negeri.

Pengangkatan Adam Malik sebagai Menteri Luar Negeri yang semasa pemerintahan sebelumnya menjabat sebagai Menteri Perdagangan merupakan suatu tindakan yang bijaksana sekali dan menunjukkan niat kita untuk mempertahankan politik luar negeri kita yang bebas aktif. Adam Malik yang dikenal sebagai seorang nasionalis yang radikal dan mempunyai pengalaman sebagai Duta Besar RI di Moskwa merupakan pilihan yang sungguh tepat.

Di tahun 1967, atas prakarsa Menlu Thailand dan Indonesia didirikanlah ASEAN (*Association of South East Asian Nations*). Perkembangan politik di Asia Tenggara sejak didirikannya ASEAN di tahun 1967 secara garis besar dapat dibagi dalam dua bagian. Tahap pertama yaitu dari tahun 1967 hingga tahun 1977 adalah masa *confidence building* antara negara-negara Asia Tenggara yang tadinya bermusuhan

dan diletakkannya dasar-dasar untuk kerja sama di hari depan.

Deklarasi Bangkok 1967 pada dasarnya merupakan suatu dokumen politik. Deklarasi Bangkok dalam bahasa yang singkat dan padat menyatakan tujuan dan aspirasi kelima negara Asia Tenggara untuk memajukan perdamaian dan stabilitas di kawasan dan mengusahakan pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan perkembangan budaya bangsa-bangsa di kawasan. Ciri-ciri *non-alignment* tampak dalam bagian mengenai pangkalan militer asing dan hubungan dengan negara-negara luar kawasan. Deklarasi Bangkok mempunyai arti politik yang penting karena merupakan permulaan dari suatu era kooperasi atau era kerja sama bagi negara-negara Asia Tenggara yang baru saja mengakhiri suatu masa yang tegang dan penuh konflik, yang terutama disebabkan oleh konfrontasi antara Indonesia dan negara tetangganya.

Di tahun 1971, Kepala Negara dan Pemerintah ASEAN mengeluarkan Deklarasi Kuala Lumpur mengenai ZOPFAN (*Zone of Peace, Freedom and Neutrality*), yang menyatakan keinginan mereka untuk menciptakan zona perdamaian, kebebasan dan netralitas di Asia Tenggara. Deklarasi ini mengulangi lagi keinginan yang dinyatakan dalam Deklarasi Bangkok untuk perdamaian dan stabilitas politik di kawasan dan kebebasan dari campur tangan dari dan keterlibatan dengan negara-negara besar luar kawasan. Seperti juga Deklarasi Bangkok, Deklarasi ZOPFAN merupakan suatu pernyataan politik. Pentingnya Deklarasi ZOPFAN Kuala Lumpur adalah karena dikeluarkan sewaktu perang di Indocina sedang pada puncaknya. Karena itu Deklarasi ZOPFAN harus dilihat sebagai pernyataan keinginan ASEAN tidak saja untuk berkembang seba-

gai negara-negara merdeka, tetapi juga sebagai pernyataan keinginan mereka untuk bebas dari keterlibatan dalam persaingan, kompetisi dan konflik antara negara luar kawasan di kawasan Asia Tenggara.

Baru di tahun 1976 ketika diadakan Pertemuan Puncak Kepala Negara dan Pemerintah ASEAN di Bali, ASEAN menghasilkan dokumen-dokumen yang mempunyai arti atau nilai hukum. Pertemuan Puncak Bali (*Bali Summit*) yang diadakan dalam suasana penuh harapan karena baru berakhirnya perang Indocina telah menghasilkan dua dokumen yaitu: (1) *Declaration of ASEAN Concord*; dan (2) *Treaty of Amity and Cooperation in South East Asia*. *Declaration of ASEAN Concord* penting karena tidak hanya menyatakan atau mengulangi lagi prinsip-prinsip dan aspirasi yang dinyatakan dalam Deklarasi Bangkok dan Deklarasi ZOPFAN, akan tetapi berisi juga satu program tindak lanjut (*action programme*) yang secara rinci menetapkan langkah-langkah apa yang harus diambil dalam bidang politik, ekonomi, industri, perdagangan, sosial dan bidang luar negeri. Deklarasi juga memuat suatu kerangka kerja sama ASEAN yang konkret yang memuat arahan-arahan mengenai tatacara kerja sama ekonomi dan sikap bersama terhadap masalah-masalah ekonomi dunia. Dilihat dari sudut kelembagaan, *ASEAN Concord* yang dicapai di Bali itu penting karena menyatakan adanya suatu kebutuhan untuk kemajuan di dalam mekanisme kerja sama yang terwujud dengan ditandatanganinya suatu perjanjian oleh Menteri-menteri Luar Negeri negara ASEAN mengenai pembentukan Sekretariat ASEAN. Hal ini dibarengi dengan suatu kesepakatan untuk mengadakan tinjauan berkala dari organisasi ASEAN dengan tujuan meningkatkan efektivitasnya. Juga disepa-

kati untuk mempelajari kerangka organisasi (*constitutional framework*) yang baru untuk ASEAN.

Mengenai masalah-masalah keamanan dinyatakan bahwa kerja sama antara anggota ASEAN dalam bidang keamanan diadakan atas dasar non-ASEAN, yang berarti atas dasar bilateral sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan negara-negara anggota.

Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama (*The Treaty of Amity and Cooperation*) yang ditandatangani di Bali pada tanggal 24 Februari 1976 merupakan suatu dokumen hukum yang penting, karena ia mencantumkan dalam bentuk perjanjian internasional (*treaty*) prinsip-prinsip dan aspirasi negara-negara ASEAN yang tercantum dalam deklarasi-deklarasi sebelumnya, yakni Deklarasi Bangkok dan Deklarasi ZOPFAN. Dengan demikian, pernyataan keinginan aspirasi itu telah menjadi komitmen yang mengikat negara-negara yang bersangkutan, tidak seperti dokumen-dokumen politik yang berbentuk deklarasi.

Karena dokumen-dokumen yang dihasilkan oleh Pertemuan Puncak Bali bulan Februari 1976 ini, dapatlah kita katakan bahwa Pertemuan Puncak Bali merupakan suatu tonggak penting dalam sejarah ASEAN. Lengkaplah sudah landasan politik dan kelembagaan bagi tumbuhnya ASEAN sebagai suatu bentuk kerja sama antarnegara di Asia Tenggara.

Tahap kedua dari perkembangan ASEAN dimulai menjelang akhir tahun 1978. Menyusul suatu kunjungan muhibah Perdana Menteri Pham Van Dong ke negara-negara ASEAN di bulan Oktober, dunia dikejutkan oleh suatu serangan kilat yang mendadak oleh tentara Vietnam atas ibu kota Kamboja menjelang Natal tahun 1978.

ASEAN yang baru saja selesai meletakkan dasar-dasar dan kelembagaan bagi perkembangan dan kerja sama di Asia Tenggara dihadapkan pada pilihan yang sangat sulit. ASEAN dapat bersikap tidak mengacuhkan pada apa yang terjadi atau bahkan menerima alasan Vietnam bahwa apa yang mereka lakukan itu dilakukan untuk menyelamatkan rakyat Kamboja dari kebuasan rezim Pol Pot. Sebaliknya, ASEAN dapat mengambil sikap yang tegas berdasarkan prinsip bahwa serangan itu apa pun alasan atau motivasinya merupakan pelanggaran prinsip-prinsip hidup berdampingan secara damai yang dijunjung tinggi ASEAN yaitu: (1) saling menghormati kemerdekaan dan kedaulatan masing-masing; (2) menghormati integritas teritorial negara; (3) tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain; (4) larangan menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan; (5) penyelesaian sengketa secara damai.

Dalam suasana yang kritis itu Ketua Panitia Tetap ASEAN (*Chairman Standing Committee*) harus mengambil suatu sikap. Indonesia memutuskan untuk mengambil sikap yang tegas terhadap intervensi bersenjata Vietnam dan langsung mengadakan konsultasi dengan rekan-rekannya. Walaupun tidak mudah, akhirnya keputusan mengambil sikap yang tegas terhadap intervensi bersenjata oleh Vietnam di Kamboja diterima dan keluarlah suatu pernyataan bersama yang diumumkan atas nama semua negara ASEAN di Jakarta. Pernyataan bersama (*Joint Statement*) ASEAN ini menyatakan sikap yang didasarkan atas penghormatan integritas teritorial dan penyelesaian sengketa dengan jalan damai sebagaimana tercantum dalam *ASEAN Concord*, Dasa Sila Bandung dan Piagam PBB. Pernyataan bersama ini kemudian disusul dengan diadakannya

suatu pertemuan khusus Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN di Bangkok.

ASEAN dan khususnya Indonesia tidak mempunyai pilihan lain kecuali mengambil sikap yang tegas terhadap intervensi bersenjata Vietnam di Kamboja. Indonesia mempunyai alasan tambahan untuk mengambil sikap yang tegas, karena bila tidak, bisa diartikan membenarkan intervensi bersenjata Vietnam di Kamboja, suatu hal yang bertentangan dengan kebijakan Indonesia di Asia Tenggara, terutama terhadap negara tetangga terdekat yang dicoba untuk didekati sejak ditandatanganinya Deklarasi Bangkok yang membentuk ASEAN. Seandainya Indonesia mengambil sikap yang lain atau bersikap ragu-ragu sekalipun, maka landasan bagi solidaritas dan kerja sama ASEAN akan goyah. Bagi Indonesia yang baru saja meninggalkan politik konfrontasinya benar-benar tidak ada pilihan lainnya.

Perkembangan kemudian sepenuhnya membenarkan langkah-langkah yang diambil ASEAN mengenai masalah Kamboja. Ini tidak berarti bahwa kebijaksanaan ASEAN mengenai Kamboja tidak dikecam. Salah satu kecaman adalah bahwa pendekatan yang diambil terlalu legalistik. Beberapa pihak menganjurkan agar diambil suatu cara pendekatan yang "lebih realistis". Mungkin yang dimaksudkan adalah bahwa ASEAN sebaiknya menerima saja keadaan *de facto* yang ditimbulkan oleh penggunaan kekerasan oleh Vietnam di Kamboja. Namun sikap demikian tidak saja akan bertentangan dengan komitmen (hukum) Indonesia sebagai penandatangan *ASEAN Treaty of Amity and Cooperation*, tetapi juga akan bertentangan dengan asas-asas dasar yang menjadi landasan didirikannya ASEAN dan yang menjadi sumber kekuatan dan ketahanan ASEAN.

Sejak ASEAN mengajukan resolusi mengenai Kamboja ke hadapan Sidang Umum PBB di tahun 1979, dari tahun ke tahun reputasi ASEAN meningkat. Masalah Kamboja benar-benar telah membantu ASEAN tumbuh dan berkembang sebagai suatu satuan politik, walaupun pada dasarnya ASEAN merupakan suatu persekutuan negara untuk kerja sama ekonomi, sosial dan budaya. Masalah Kamboja dalam arti yang sesungguhnya telah menjadi katalisator dan faktor pemersatu bagi ASEAN, karena berbagai kepentingan nasional negara anggota ASEAN dapat bertemu dalam masalah bersama ini.

Walaupun cara pendekatan dan nuansa melihat persoalan yang digunakan oleh negara anggota ASEAN berlainan, namun pada dasarnya mereka semua percaya terhadap ekonomi pasar bebas. Kepercayaan bersama akan ekonomi pasaran bebas ini dan pengalaman bersama menghadapi masalah Kamboja telah membuat ASEAN makin lama bertambah kuat. Suasana hati-hati bahkan saling curiga yang pada mulanya masih ada, secara lambat laun telah berubah menjadi rasa saling mengerti dan percaya, walaupun tidak selalu bisa dicapai pendapat yang sama benar mengenai semua masalah.

Pengalaman kerja sama bertahun-tahun antara pejabat-pejabat tinggi dan diplomat ASEAN memungkinkan mereka untuk mengidentifikasikan makin banyak hal yang mengandung kepentingan bersama. Kerja sama ini juga telah membuka pengalaman mengkoordinasikan kebijakan-kebijakan dan posisi-posisi para anggota ASEAN. Adanya sikap bersama ASEAN di forum-forum seperti UNCTAD, Group 77 dan GATT menyebabkan pengaruh ASEAN dari tahun ke tahun bertambah. Kebiasaan pejabat-pejabat ASEAN untuk bekerjasama di

forum-forum internasional ini menjadi tidak terbatas pada masalah Kamboja saja, tetapi meliputi selain masalah ekonomi juga masalah-masalah yang bermacam-ragam seperti pariwisata atau perlindungan lingkungan. Dari ESCAP hingga ke PBB, dari *Uruguay Round* dan GATT, dari Gerakan Non-Blok sampai ke Dewan OECD, pengaruh ASEAN terasa.

Menjelang akhir tahun 1987 dan mende-
katnya penyelesaian masalah Kamboja, setelah tercapainya *Ho Chi Minh City Understanding* antara Indonesia sebagai juru bicara ASEAN dan Vietnam dalam bulan Juli 1987, mulailah ASEAN memasuki tahap ketiga perkembangannya.

Orang mulai bertanya-tanya apa yang menjadi hari depan ASEAN setelah masalah Kamboja selesai. Dirasakan bahwa harus dilakukan sesuatu untuk melangkah lebih maju, karena cara-cara lama melakukan konsultasi dan kerja sama dirasakan tidak lagi memadai. Dalam suasana inilah diadakan Pertemuan Puncak ASEAN di Manila tahun 1987 yang dapat dianggap sebagai penutup tahap kedua dalam pertumbuhan ASEAN. Diadakannya Pertemuan Puncak ASEAN di Manila itu sendiri merupakan suatu prestasi besar dan menjadi pernyataan atau demonstrasi tekad negara anggota ASEAN untuk terus membina ASEAN pada suatu waktu ketika keadaan politik di Manila tidak begitu stabil. Fakta bahwa Pemerintah Aquino akhirnya bisa menyelenggarakan Pertemuan Puncak ASEAN di Manila banyak sekali membantu atau meningkatkan kredibilitas Pemerintah Aquino bahwa mereka dapat menguasai keadaan.

Pertemuan Puncak itu sendiri di samping mengulangi kembali tekad ASEAN untuk meneruskan kerja sama di bidang ekonomi,

sosial dan budaya, tidak menghasilkan keputusan-keputusan yang luar biasa. Namun, keputusan Pertemuan Puncak Manila memang mengandung suatu hal yang perlu dicatat karena penting sekali untuk politik hari depan kawasan, yaitu komitmen negara ASEAN untuk membentuk suatu Zona Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara (SE-Asia NWFZ) di kemudian hari.

Akhir Perang Dingin yang kurang lebih jatuh bersamaan dengan tahap-tahap akhir penyelesaian masalah Kamboja, mengundang banyak pertanyaan tentang apa yang harus dilakukan ASEAN dalam masa pasca-Perang Dingin. Banyak dibicarakan orang tentang kekosongan atau vakum yang akan terjadi di Asia Tenggara dengan penarikan mundur atau pengurangan kehadiran Amerika Serikat di Asia.

Sebenarnya hal ini merupakan masalah bagi negara-negara yang bersekutu dengan salah satu negara raksasa dalam masa Perang Dingin. Tidak berlaku untuk negara yang berpolitik luar negeri bebas aktif.

Indonesia merupakan salah satu dari negara atau bahkan satu-satunya negara yang tidak terlalu memusingkan diri dengan pertanyaan-pertanyaan demikian. Berdasarkan doktrin kepercayaan pada kekuatan sendiri kita berpendirian bahwa ASEAN sendirilah yang harus mengisi kekosongan itu. Berdasarkan pendirian itu pemikir-pemikir strategis di Asia Tenggara, antara lain dari Indonesia mengadakan pertemuan beberapa kali di pelbagai ibukota ASEAN yang pada umumnya mengacu pada fakta yang tidak dapat dielakkan lagi, bahwa yang bertanggung jawab atas keamanan di Asia Tenggara adalah bangsa Asia Tenggara sendiri.

Bersamaan dengan munculnya dan bertambah kuatnya pikiran demikian, bertam-

bah kuat pula pikiran-pikiran yang menghendaki agar organisasi ASEAN lebih memadai, khususnya mempunyai Sekretariat ASEAN yang lebih kuat. Sementara itu Indonesia terus melaksanakan tugasnya sebagai penanggung jawab utama dalam menyelesaikan masalah Kamboja, kini dengan melakukan persiapan untuk diadakannya konferensi internasional tentang Kamboja, sesuai rencana induk penyelesaian masalah Kamboja dari semula.

Indonesia dan ASEAN juga tetap pada agendanya untuk masa pasca pengunduran Vietnam dari Kamboja, antara lain dengan melakukan hal-hal sebagai berikut: menyambut baik keinginan dua negara bekas Indocina yaitu Vietnam dan Laos untuk menandatangani dan menjadi peserta *Treaty of Amity and Cooperation*. Bahkan ada pikiran di kalangan negara ASEAN mengharapkan agar pada suatu saat di kemudian hari mereka akan menjadi anggota ASEAN yang diperluas. Memang rencana jangka panjang adalah supaya ASEAN akhirnya akan meliputi semua negara di Asia Tenggara selain anggota ASEAN sekarang, yaitu meliputi juga Laos, Vietnam, Kamboja dan Myanmar. Kapan mereka menjadi anggota adalah soal waktu saja.

ASEAN juga telah mengadakan pembicaraan-pembicaraan intensif, mula-mula pada tingkat informal yang kemudian pada tingkat formal antara Menlu-menlu ASEAN, untuk kemudian disahkan pada Pertemuan Puncak Singapura, mengenai usul-usul untuk meningkatkan Sekretariat ASEAN, baik dalam wewenang, fungsinya maupun dalam kedudukannya. Sekretaris Jenderal yang sekarang dinamakan Sekretaris Jenderal Sekretariat ASEAN. Juga telah dibentuk ASEAN Forum untuk mem-

bicarakan masalah-masalah keamanan (*security*) yang dalam format lebih luas mengundang juga peserta di luar ASEAN. Kesemuanya ini merupakan tindakan-tindakan dan usaha-usaha untuk menyesuaikan ASEAN dengan keadaan dunia sekelilingnya pasca-Perang Dingin.

Mengenai kehadiran militer Amerika Serikat di Asia, pandangan negara anggota ASEAN berlain-lainan. Sebenarnya kehadiran Amerika Serikat di Asia tidak dapat disamaratakan. Keadaan di Asia Timur Laut (*North East Asia*) dengan kepentingan yang disebabkan atau yang bersumber pada Korea Utara (*North Korea*) memang memerlukan kehadiran militer Amerika Serikat. Baik Korea Selatan maupun Jepang memerlukan dan menghendaknya.

Keadaannya berbeda di bagian Asia lain, khususnya Asia Tenggara. Sejak Amerika Serikat meninggalkan Vietnam di pertengahan tahun 1970-an Asia Tenggara telah mampu mengurus urusannya sendiri. Di halaman-halaman terdahulu telah dilukiskan bagaimana ASEAN menghadapi dan akhirnya mengatasi kemelut Kamboja yang disebabkan oleh penyerbuan Vietnam ke negeri itu di tahun 1978. Semuanya dilakukan oleh ASEAN sendiri yang sekaligus membuktikan ramalan Amerika Serikat bahwa domino-domino Asia Tenggara akan berjatuhan setelah mereka meninggalkan kawasan ini sama sekali tidak benar.

Beberapa negara di Asia Tenggara, antara lain yang masih terikat oleh *Manila Treaty*, kadang-kadang masih menyuarakan pendapat perlunya kehadiran Amerika Serikat di Asia Tenggara. Negara lain seperti Indonesia berpendapat lain, dengan membedakan antara perlunya kehadiran Amerika Serikat di Asia Timur Laut dan keadaan Asia

Tenggara di mana kehadiran militer Amerika Serikat tidak menjadi persoalan. Apa pun juga hendak dikatakan, Amerika Serikat sebagai negara militer raksasa yang mempunyai kewajiban global akan hadir di suatu bagian dunia, apabila kepentingannya memerlukan, apakah negara itu menghendaknya atau tidak. Indonesia cukup realistis untuk tidak ikut-ikutan menyuarakan pendapat perlunya kehadiran Amerika Serikat di Asia Tenggara. Sebagai negara kepulauan yang menghubungkan Samudera Pasifik dan Samudera Hindia, yang berarti alur-alur pelayaran penting menghubungkan kedua samudera melalui negara kepulauan Indonesia, kehadiran Amerika Serikat dalam arti lalu-lintas kapal perang Amerika Serikat merupakan suatu kenyataan yang tidak bisa dielakkan. Akan tetapi, hal ini dapat diakomodasikan dengan adanya alur-alur pelayaran nusantara yang sudah diatur dalam Konvensi Hukum Laut tahun 1982. Ini merupakan kehadiran militer Amerika Serikat di Asia Tenggara yang dalam rangka strategi militer global relevan, dan Indonesia tidak saja bisa menerima kenyataan ini tetapi dapat mengakomodasikannya sesuai dengan hukum internasional. Dalam masa teknologi modern ini sebenarnya tidak diperlukan lagi kehadiran militer Amerika Serikat secara fisik/dalam bentuk pangkalan tetap di kawasan Asia Tenggara. Karena itu kehilangan Pangkalan Subic dan Clark di Filipina secara strategis militer sebenarnya bukan kehilangan yang terlalu besar bagi Amerika Serikat.

Meletusnya Gunung Pinatubo yang mempercepat dan kemudian mengakhiri kontroversi kehadiran pangkalan militer Amerika Serikat di Filipina, sebenarnya merupakan suatu hal yang membantu mempercepat pemecahan masalah ini. Kini bekas

Pangkalan Angkatan Laut Subic sedang dipersiapkan oleh Filipina dengan bantuan modal dari luar antara lain Taiwan dan Singapura, untuk menjadi pusat perbaikan dan galangan kapal serta perdagangan yang besar di Asia Tenggara. Dalam jangka panjang hal ini akan jauh lebih menguntungkan pertumbuhan ekonomi Filipina daripada pangkalan-pangkalan militer Amerika Serikat dulu.

Persoalan-persoalan lain yang dihadapi oleh Indonesia dan negara Asia Tenggara lainnya, khususnya ASEAN, di Asia adalah kemungkinan gangguan militer, termasuk senjata nuklir, dari negara-negara besar di Asia: India, Cina dan Jepang. Untuk sementara ini kita memperkirakan bahwa tidak akan terjadi peningkatan ketegangan, apalagi konflik militer, karena pada umumnya semua negara di Asia termasuk Cina sedang giat memusatkan dirinya dalam pembangunan ekonomi. Kita di Asia khususnya Asia Tenggara berkepentingan agar Cina tetap pada jalan yang ditempuhnya sekarang, yakni memusatkan diri pada pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Karena itu Indonesia mengambil inisiatif di tahun 1990 untuk mengadakan serangkaian pertemuan mengenai Kepulauan Spratly di Laut Cina Selatan sebagai upaya membangun suasana saling percaya (*confidence building measures*).

Hingga kini sudah empat kali diadakan pertemuan dan konflik terbuka dapat dicegah, bahkan setelah pernyataan yang tegas di bulan Juni 1992 oleh Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN menyusul himbauan dalam dokumen *Singapore Summit* Februari 1992, Cina berusaha tidak tampak terlalu agresif di Laut Cina Selatan. Salah satu hasil positif dari usaha pencegahan konflik ASEAN yang dipelopori Indonesia ini ada-

lah bahwa Cina dan Vietnam sekarang sedang terlibat pembicaraan mengenai klaim mereka masing-masing mengenai landas kontinen sekitar Kepulauan Paracel.

Di arena lebih luas, Indonesia sudah menampilkan kegiatan diplomatiknya yang lebih meningkat, terutama sejak menjadi tuan rumah Gerakan Non-Blok di tahun 1992.

Dapat dikatakan Indonesia sekarang ini sedang dalam puncak kejayaannya dalam menjalankan politik luar negeri. Tahun yang lalu kita telah menjadi tuan rumah KTT Gerakan Non-Blok di Jakarta, yang dengan ukuran apa pun merupakan KTT Gerakan Non-Blok yang sangat berhasil. Kita membuktikan bahwa Gerakan Non-Blok tidak saja masih relevan dalam suatu dunia pasca-Perang Dingin, bahkan lebih dari itu dalam langkah-langkah yang kemudian diadakan, Indonesia berhasil menjadikan Gerakan Non-Blok suatu faktor yang penting di dalam percaturan dunia.

Hal ini ditunjukkan dalam Sidang Umum PBB tahun ini di mana Ketua Gerakan Non-Blok, Presiden Soeharto dari Indonesia menggariskan suatu kebijakan yang dalam garis besarnya menggambarkan Gerakan Non-Blok sebagai suatu gerakan pembela kepentingan negara-negara berkembang untuk memperbaiki nasib dalam kedudukan ekonomi dan politiknya tanpa mengulangi retorika anti negara maju masa silam, walaupun mengenai hal-hal yang prinsipial atau mendasar kita tetap menyuarakan kepentingan anggota Gerakan Non-Blok dengan tegas. Antara lain telah kita kemukakan perlu diadakannya restrukturisasi Persekitaran Bangsa-Bangsa, terutama Dewan Keamanannya, agar lebih mencerminkan keadaan yang telah banyak berubah.

Pemaparan garis besar kebijaksanaan

pimpinan Gerakan Non-Blok yang disampaikan di Sidang Umum PBB itu, kemudian disusul oleh program-program kerja sama dan bantuan teknik di bidang ekonomi, sosial dan keuangan yang konkret.

Semua usaha dan inisiatif ini tidak terbatas pada pernyataan dalam pidato-pidato saja, tetapi disusul oleh pembicaraan dalam kelompok-kelompok kerja dan pertemuan-pertemuan gabungan yang dikoordinasikan oleh Indonesia di New York, Jenewa dan pusat-pusat kegiatan diplomasi dunia. Ketua Gerakan Non-Blok juga mengirim Duta Besar-Duta Besar khusus untuk membicarakan pelbagai masalah, antara lain menyampaikan pesan-pesan dan masalah-masalah khusus ke beberapa ibukota negara maju di Benua Asia, Amerika dan Eropa. Ketua Gerakan Non-Blok juga mengemukakan kepentingan negara anggota Gerakan Non-Blok pada pertemuan negara-negara industri maju dan Pertemuan Puncak Pemimpin mereka di Tokyo baru-baru ini.

Juga dalam forum yang tidak langsung menyangkut urusan anggota Gerakan Non-Blok, seperti pertemuan pemimpin-pemimpin negara anggota APEC di Seattle baru-baru ini, Presiden Republik Indonesia tidak lupa menyampaikan pesan berisi kepentingan negara-negara yang kurang maju seperti yang banyak terdapat dalam Gerakan Non-Blok. Di dalam forum-forum lain pun seperti ASEAN, dan dialog pasca pertemuan ASEAN yang diadakan tahun ini, sebagaimana juga tahun-tahun sebelumnya, Indonesia selalu mengambil sikap yang konstruktif.

Di dalam OKI Indonesia melanjutkan kebijakan yang dilakukan sejak Pertemuan di Taif (Saudi Arabia) tahun 1979, yaitu mencegah OKI menjadi semacam organisasi

negara Arab yang diperluas dengan paham Islam kolot dan mendekatkan OKI dengan gerakan umum (*main stream*) negara berkembang. Hubungan bilateral Indonesia pada umumnya baik, terutama dengan negara tetangga.

Dalam masalah-masalah yang agak menyulitkan, seperti persoalan Hak Asasi Manusia, Indonesia berhasil menyatakan pendiriannya tanpa tenggelam di dalam nada yang ekstrem. Penolakan Indonesia untuk tidak mengaitkan persoalan Hak Asasi Manusia dengan pemberian bantuan luar negeri adalah suatu pendirian wajar yang sesuai dengan rasa harga diri. Hal ini tidak berarti bahwa masalah Hak Asasi Manusia tidak mendapat perhatian. Kesediaan untuk mengadakan perbaikan-perbaikan di bidang perburuhan misalnya, menunjukkan bahwa kita bukannya tidak peka terhadap masalah-masalah yang menyangkut martabat buruh dan rakyat kita.

Apabila ada yang menyangkan kenyataan mengapa sampai perlu bahwa harus ada kecaman dari pihak luar lebih dahulu, barangkali hal itu merupakan koreksi terhadap lembaga-lembaga kita sendiri yang seyogyanya harus melakukan kontrol. Seandainya lembaga itu melakukan fungsinya sebagaimana mestinya, maka hal yang dirasakan sebagai campur tangan luar negeri atau pihak luar itu tidak perlu terjadi.

II

Apabila diukur dengan landasan idiil sebagaimana terdapat dalam Mukadimah Undang-Undang Dasar 1945, prinsip politik bebas aktif dan prinsip-prinsip hidup berdampingan secara damai dan bersahabat dengan bangsa-bangsa lain sebagaimana ter-

cantum dalam Dasa Sila Bandung serta prinsip-prinsip yang terdapat dalam Piagam PBB, maka dapatlah dikatakan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia sejak lahirnya republik hingga sekarang telah dilakukan dengan cukup konsisten. Dipusatkannya begitu banyak pikiran dan tenaga dalam kurun waktu 1978 hingga 1988 pada usaha mewujudkan prinsip-prinsip bertetangga baik dengan negara tetangga di Asia Tenggara, dalam kenyataan memang mutlak harus dilakukan, karena apabila tidak dibuktikan dalam perbuatan nyata, semua kesepakatan yang tercapai sejak Deklarasi Bangkok tahun 1967 hingga hasil-hasil Pertemuan Puncak Bali tahun 1976 itu hanya akan merupakan kata-kata hampa belaka. Di dalam sejarah politik dan diplomasi cukup banyak contoh rumusan-rumusan politik luhur yang tidak dilaksanakan.

Bagi Indonesia dan kedudukannya di Asia Tenggara masa itu usaha keras yang telah dilakukan untuk mewujudkan pernyataan-pernyataan yang bagus itu dalam kenyataan, lebih-lebih diperlukan karena kita baru saja meninggalkan politik konfrontasi yang sangat mengganggu stabilitas kawasan. Kita tidak melakukan semuanya itu untuk kebahagiaan negara tetangga di kawasan semata-mata, tetapi juga bagi kepentingan kita sendiri. Karena senang atau tidak kita harus mengakui bahwa sikap bermusuhan dengan tetangga lebih banyak membawa kerugian daripada keuntungan.

Telah dilaluinya dengan selamat masa yang sulit ini secara psikologis politis sangat penting bagi hari depan kerja sama antar-negara tetangga di Asia Tenggara ini, sehingga kini dapat dikatakan prinsip-prinsip yang disepakati mulai dari Bangkok tahun 1960 melalui Kuala Lumpur tahun 1971 hingga Bali tahun 1976 itu benar-benar su-

dah merupakan prinsip-prinsip politik bertetangga baik, dan kerja sama sudah menjadi bagian dari pola kebijakan dan perilaku yang baku bagi kita di Asia Tenggara.

Hal yang dikatakan di atas ini penting karena kita perlu menentukan baik bagi diri kita sendiri maupun bagi kebaikan kawasan, apakah Indonesia dalam melaksanakan politik luar negerinya di hari depan akan tetap menganggap ASEAN sebagai batu tumpuan (*soko guru*) politik luar negerinya, ataukah memilih pilihan lain yaitu untuk berjalan sendiri seperti di masa sebelum terbentuknya ASEAN. Jawabannya tentu bukan hitam putih (*either or*) melainkan bisa juga dirumuskan sebagai berikut.

Indonesia menjalankan politik luar negerinya sesuai dengan kepentingan nasionalnya, namun tanpa melupakan kedudukan pentingnya sebagai negara kunci di Asia Tenggara. Dengan rumusan demikian kita tetap menganggap ASEAN sebagai bagian penting politik luar negeri kita tanpa mengorbankan identitas dan kemandirian politik luar negeri kita. Sikap kita akhir-akhir ini dengan menganggap diri kita sebagai bagian yang tak dapat dilepaskan dari ASEAN telah banyak membawa keuntungan, termasuk kenyataan bahwa kita telah mampu meyakinkan negara Asia Tenggara lainnya sedikit-tidaknya anggota ASEAN akan manfaat dan kebaikan dari politik *Non-Alignment*. Dari enam negara anggota ASEAN tiga sudah menjadi anggota negara-negara non-blok sedangkan yang lainnya menjadi calon anggota.

Walaupun usaha kita menyatukan negara di Asia Tenggara ini dapat dikatakan sudah jauh berhasil, namun ada beberapa hal yang belum tercapai. Belum semua negara di kawasan Asia Tenggara ini menjadi anggota ASEAN. Kedua, walaupun ZOPFAN untuk

sebagian besar telah tercapai, zona "bebas, damai dan netral di Asia Tenggara" belum sepenuhnya terjamin apabila belum terwujud *South East Asian Nuclear Weapons Free Zone* (Kawasan Bebas Senjata Nuklir Asia Tenggara), yang merupakan perwujudan ZOPFAN di dalam satu dunia yang masih diancam kemungkinan perang nuklir.

Hal di atas perlu dikatakan karena tidak benar anggapan bahwa dengan telah selesainya Perang Dingin dan adanya persetujuan pengurangan senjata nuklir antara Amerika Serikat dan bekas Uni Soviet maka ancaman penggunaan senjata nuklir telah lenyap. Kemungkinan penggunaan senjata nuklir oleh negara-negara berkekuatan sedang atau negara besar di Asia tetap ada, sehingga *South East Asian Nuclear Weapons Free Zone* tetap harus menjadi kenyataan sebagai perwujudan ZOPFAN dalam dunia yang bebas dari ancaman senjata nuklir.

Bahwa solidaritas ASEAN cukup berperan dan berwibawa terbukti dalam perkembangan gagasan APEC beberapa tahun belakangan ini. Gagasan APEC telah muncul dua kali. Pertama kalinya semasa pemerintahan Perdana Menteri Hawke di Australia. Dalam versi ini APEC merupakan kerja sama antara Australia dengan negara Asia lainnya, termasuk negara-negara ASEAN, di Pasifik tanpa mengikutsertakan Amerika Serikat. Gagasan ini ditentang oleh Jepang yang mempunyai hubungan erat sekali dengan Amerika Serikat, tidak hanya di bidang keamanan tetapi juga di bidang ekonomi dan perdagangan. Indonesia juga menanggapi gagasan APEC yang pertama kurang realistis, lepas dari cara gagasan ini diumumkan. Versi yang dikemukakan kemudian yang tidak lagi mengucilkan Amerika Serikat disambut baik oleh negara raksasa ini, yang melihatnya sebagai kesempatan un-

tuk berperan dalam wadah kerja sama ekonomi Asia Pasifik. Versi ini pun masih kurang disenangi oleh Malaysia, yang sementara itu telah mengemukakan gagasan EAEG (*East Asian Economy Grouping*), karena khawatir akan dominasi Amerika Serikat. APEC akhirnya diterima oleh negara ASEAN termasuk Indonesia, namun kita berbeda pendapat dengan Amerika Serikat yang didukung oleh Australia untuk menjadikan APEC suatu masyarakat kerja sama ekonomi Pasifik, bukan hanya suatu forum seperti dikehendaki ASEAN. Gagasan Perdana Menteri Mahatir dalam pada itu tidak seluruhnya dikesampingkan tetapi diterima juga, setelah bentuk persekutuannya (*Grouping*) diubah menjadi "Caucus".

Dengan demikian usul semua pihak bisa ditampung tanpa usaha mengikat diri pada pembentukan suatu kelompok perdagangan, karena hal demikian akan memperbesar kemungkinan perang perdagangan antarkelempok regional, suatu hal yang sebaiknya dicegah selama harapan untuk mencapai kesepakatan dalam perputaran Uruguay masih ada.

Sikap negara-negara ASEAN mengenai APEC menunjukkan kelemahan tetapi sekaligus juga kekuatan yang terdapat dalam ASEAN, sebagai suatu bentuk kerja sama negara-negara di Asia Tenggara yang tidak mau menerima suatu sistem yang terlalu banyak mengurangi kedaulatan mereka masing-masing. Karena pengelompokan negara-negara dalam suatu kawasan atau subkawasan merupakan gejala atau kecenderungan yang tak dapat dielakkan lagi dalam dunia yang cepat berubah, perlu dipikirkan upaya untuk meningkatkan rasa kebersamaan dan persatuan antarnegara ASEAN. Salah satu cara terbaik menurut pendapat saya adalah mengembangkan konsep ZOPFAN

tidak hanya dalam arti kuantitatif dan horizontal, tetapi juga secara kualitatif dengan memperkuat komitmen negara-negara ASEAN pada cita-cita untuk membuat Asia Tenggara benar-benar suatu kawasan yang bebas, damai dan netral, lepas dari pengaruh atau campur tangan kekuatan luar.

Setelah memberikan uraian dan evaluasi secara umum tentang politik luar negeri Indonesia, saya ingin menutup uraian ini dengan mengemukakan beberapa masalah yang akan atau sedang kita hadapi, khususnya di Asia bagian timur.

Kita di Asia, khususnya Asia Timur akhir-akhir ini beruntung karena suasana aman dan damai disertai kecenderungan kuat pada kebanyakan negara di Asia bagian timur untuk mengutamakan pembangunan, penanaman modal dan memacu perdagangan. Karena kesibukan kita di bidang ekonomi ini hampir tidak disadari bahwa di Asia Timur ada kemungkinan gangguan keamanan dan benih-benih lomba senjata, termasuk senjata pemusnah massal (nuklir).

Ketegangan yang terdapat di Asia Timur Laut disebabkan oleh politik nuklir Korea Utara, yang menurut dugaan mencakup di dalamnya suatu program pembuatan senjata nuklir. Usaha-usaha Badan Atom PBB dan Amerika Serikat untuk membujuk Korea Utara menghentikan program pembuatan senjata nuklirnya, atau setidaknya mengizinkan diadakannya pemeriksaan semua fasilitas tenaga nuklirnya untuk dikunjungi Badan Atom PBB belum membawa hasil yang positif, walaupun akhir-akhir ini ada tanda-tanda Korea Utara bersedia membuka fasilitas nuklirnya untuk diperiksa pihak luar.

Penyelesaian masalah itu secara memuaskan dalam waktu dekat sangat diperlukan bagi terpeliharanya keamanan di Asia, khu-

usnya Asia Timur, karena keadaan tidak menentu yang terlalu lama akan menggeli-sahkan Jepang dan menyebabkan negeri ini untuk akhirnya meninjau kembali kebijakan (*policy*) negaranya berdasarkan perjanjian perdamaian dengan Amerika Serikat yang telah meninggalkan perang sebagai alat mencapai tujuan nasional. Juga kebijakan anti nuklir Jepang dalam jangka panjang dapat berubah oleh berlanjutnya krisis yang disebabkan program nuklir Korea Utara.

Bagi Amerika Serikat penyelesaian yang cepat dari krisis itu juga diinginkan, karena adanya masalah tersebut tidak memungkinkan Amerika Serikat dengan sepenuhnya dapat memperoleh manfaat dari keadaan keadaan politik global pasca-Perang Dingin. Dengan perkataan lain, tidak bisa memperoleh *peace dividend* secara sepenuhnya.

Sumber masalah yang kedua di Asia Timur adalah hubungan antara Cina dan Korea di satu pihak dan dengan Jepang di lain pihak. Selama ini hubungan antara negara-negara Timur Laut tersebut baik-baik saja, karena semuanya sedang sibuk dengan kegiatan yang berkisar pada pengembangan ekonomi, penanaman modal dan perdagangan. Namun di bawah permukaan, kecugraan yang berlatar belakang pengalaman selama beberapa dekade di permulaan abad ini masih tetap menghinggapinya negara-negara itu. Bahwa perasaan ini sangat mendalam terbukti dengan sewaktu-waktu munculnya ke permukaan cerita-cerita kekejaman Jepang pada masa lampau. Tidak mustahil ada pihak yang ingin dan berkepentingan menghidupkan persoalan ini.

Di pihak lain harus kita akui bahwa semua pihak sudah melakukan usaha untuk mengubur masa silam. Dalam rangka ini penting sekali pernyataan maaf yang disampaikan oleh Perdana Menteri Jepang Miya-

zawa sewaktu Perdana Menteri Roh Tae Wu dari Korea Selatan mengunjungi Jepang tahun lalu. Juga pernyataan penyesalan mendalam yang diucapkan Kaisar Akihito ketika mengadakan kunjungan resmi ke Beijing belum selang beberapa lama ini, mempunyai arti yang penting bagi perbaikan suasana antara kedua negara. Memang pernyataan penyesalan yang mendalam belum merupakan pernyataan maaf, karena hal demikian sulit diharapkan dari seorang Kaisar Jepang. Namun rupanya cara penyesalan yang mendalam itu sudah cukup memuaskan bagi pihak Cina.

Jadi sebenarnya kalau tidak ada gangguan atau tidak sengaja diganggu, tidak ada alasan bahwa untuk hari depan hubungan antara tiga bangsa bekas musuh besar di permulaan abad ini tetap bisa terpelihara dengan baik. Banyak juga tergantung dari sikap Cina sendiri. Sebagai negara besar harus dijaga agar Cina tidak merasa terpojok, karena menurut sejarah dan tradisinya Cina tidak mempunyai tradisi atau naluri ekspansionis, kecuali apabila Cina merasa terancam. Banyak juga tentunya tergantung dari keadaan dalam negeri Cina sendiri. Selama perhatian dan prioritas masyarakat dan pemerintahan Cina tertuju pada peningkatan ekonomi, penanaman modal dan perdagangan, maka kecenderungan untuk petualangan militer akan berkurang.

Dalam hubungan ini penting sekali bahwa Deng Xiao-ping cukup lama memegang pimpinan, setelah dia mengadakan liberalisasi ekonomi di permulaan tahun 1980-an sehingga kini gerakan itu sudah mencapai momentum yang sukar dibendung. Penting juga dalam hubungan ini, bahwa ia cukup berani dan kuat kedudukannya untuk mengadakan perubahan besar-besaran dalam kepemimpinan militer bebe-

rapa waktu lalu yang tampaknya tidak menimbulkan gerakan reaksi. Apabila suasana yang baik ini bisa tetap terpelihara, maka kita di Asia Tenggara tidak perlu khawatir. Pembelian senjata dan modernisasi angkatan bersenjata dengan pembelian senjata akhir-akhir ini pun tidak perlu diartikan sebagai peningkatan kekuatan militer untuk tujuan-tujuan tidak damai. Memang sudah lama diperlukan penggantian peralatan dan senjata Angkatan Bersenjata Cina yang sudah usang dan ketinggalan zaman itu.

Beberapa tahun terakhir ini ada kekawatiran terhadap sikap Cina berhubung dengan klaimnya atas beberapa gugusan pulau di Laut Cina Selatan. Untuk mencegah berkembangnya masalah Kepulauan Spratly menjadi konflik terbuka, Indonesia di tahun 1990 mengambil inisiatif pada tingkat informal untuk mengadakan serangkaian pertemuan negara-negara yang berkepentingan langsung untuk membicarakan masalah Spratly ini. Bahwa Cina kemudian menunjukkan sikap bersedia menyelesaikan masalah ini secara damai merupakan pertanda bahwa paling tidak untuk beberapa tahun yang akan datang kita belum mengkhawatirkan sikap Cina, yang diperkirakan masih tetap akan berkonsentrasi pada masalah ekonomi dan pembangunan. Dalam hal ini perlu diusahakan penyelesaian masalah atau sengketa yang ada antara Cina dengan negara lain mengenai wilayah atau pulau (Pulau Singkaku). Melupakan atau menganggap tidak adanya sengketa mungkin adalah cara yang baik juga.

Setelah uraian dan sekadar memberikan evaluasi serta mengemukakan masalah-masalah yang dihadapi politik luar negeri Indonesia dalam masa dekat ini, sampailah pada beberapa masalah dasar yang memerlukan jawaban sebagai berikut.

Pertanyaan pertama adalah apa yang merupakan tema pokok politik Indonesia di masa mendatang ini, mengingat telah berubahnya konstelasi politik internasional dan juga karena telah terjadi evolusi dalam kehidupan politik maupun ekonomi Indonesia sendiri. Jawabannya menurut saya adalah bahwa tema pokok politik luar negeri Indonesia di masa mendatang tetap memperjuangkan kepentingan nasional Indonesia di bidang politik, ekonomi maupun sosial kultural, dengan tetap mengingat kewajiban Indonesia untuk turut memberi sumbangannya pada pemeliharaan dan penegakan perdamaian dunia. Dalam hubungan ini persahabatan dan kerja sama erat dengan negara tetangga terdekat di Asia Tenggara merupakan suatu modal atau "asset" yang perlu dipelihara demi stabilitas kawasan Asia Tenggara dan kepentingan nasional Indonesia sendiri.

Apabila yang dimaksud dengan berubahnya konstelasi politik internasional adalah masa pasca-Perang Dingin, maka dapat dikatakan hal tersebut tidak banyak membawa perubahan bagi politik luar negeri Indonesia. Sebab pada dasarnya dari dahulu hingga sekarang politik luar negeri Indonesia merupakan politik bebas aktif dan cinta damai, sehingga perubahan konstelasi politik internasional itu tidak membawa banyak perubahan bagi dasar dan arahnya politik luar negeri Indonesia. Berbeda dengan negara-negara lain yang pernah menjadi sekutu dari salah satu negara raksasa. Bagi mereka perubahan konstelasi internasional memang memerlukan re-orientasi yang mendasar. Inilah keuntungan kita memiliki politik luar negeri bebas aktif dalam arti yang sebenarnya.

Terjadinya perkembangan dalam bidang politik dan ekonomi Indonesia mau tidak mau mengharuskan kita terbuka di dalam

melaksanakan politik luar negeri. Hal ini termasuk proses perumusan politik luar negeri itu sendiri dan pengambilan keputusan dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh konstitusi. Dalam hal ini pun kita tidak terlalu banyak membutuhkan perubahan, karena bidang politik luar negeri dalam sejarah politik Indonesia merupakan salah satu bidang yang paling terbuka berkat usaha secara konsisten memasyarakatkan politik luar negeri yang telah dilakukan, paling tidak sejak tahun 1978. Dalam rangka ini selalu ada dialog secara terbuka dengan masyarakat cendekiawan, termasuk mahasiswa, tidak saja di Jakarta tetapi juga di daerah. Juga dialog terbuka sering dan secara berkala dilakukan dengan pers dan media massa lainnya. Juga pembicaraan masalah politik luar negeri dengan Dewan Perwakilan Rakyat selalu dilakukan secara terbuka dan terus terang.

Hasil dari cara melakukan atau melaksanakan kebijakan politik luar negeri di dalam negeri demikian, telah menghasilkan keadaan dimana politik luar negeri merupakan salah satu segi kebijakan pemerintah yang paling dipahami oleh masyarakat.

Pertanyaan kedua, apakah doktrin dan dogma yang selama ini dikembangkan masih dapat dipertahankan atau perlu direvisi? Asas-asas dan pokok-pokok yang selama ini menjadi pegangan dalam menjalankan politik luar negeri memang perlu dipertahankan selama merupakan asas dan pokok dasar seperti apa yang termuat dalam Mukadimah UUD 1945. Prinsip politik bebas aktif yang setelah dicanangkan oleh Wakil Presiden Mohamad Hatta telah diuji kebenarannya dalam sejarah dengan segala pengalaman pahitnya, yaitu pemberontakan komunis di Madiun tahun 1948, campur tangan negara besar Barat dalam urusan dalam negeri kita

di tahun 1958 dalam pemberontakan PRRI/PERMESTA, dan kembali campur tangan komunis kali ini oleh Cina di tahun 1965. Dengan demikian, ketidaksenangan Indonesia pada campur tangan dan intervensi negara besar tidak hanya merupakan soal prinsip atau teori melainkan dikuatkan oleh pengalaman sejarah.

Terhadap pertanyaan apakah doktrin atau dogma itu perlu direvisi. Jawabannya adalah bahwa asas dan prinsip yang kita anut rasanya tidak sampai menjadi dogma dan memang sebaiknya jangan. Revisi tidak perlu, yang perlu adalah adaptasi atau penyesuaian di mana perlu pada keadaan yang berubah. Hal ini perlu dilakukan menghadapi setiap perubahan yang terjadi. Dalam pengamatan saya, pejabat-pejabat perumus dan pelaksana kebijaksanaan luar negeri dalam hal ini cukup tanggap, bahkan dapat dikatakan sangat kompeten. Ada beberapa konsep atau pemikiran yang dapat kita kembangkan untuk meningkatkan efektivitas politik luar negeri Indonesia di masa datang. Misalnya sudah waktunya kita memberikan warna yang lebih positif dan menggairahkan pada Gerakan Non-Blok.

Dalam menghadapi perubahan konstelasi politik dan keinginan masyarakat dunia untuk membentuk suatu Tatanan Dunia Baru (*A New International Order*), kita cukup memiliki konsep atau pikiran mendasar, pengalaman sejarah dan kemampuan untuk mengambil prakarsa dalam usaha pembentukan suatu Tata Dunia Internasional Baru ini. Berlainan adalah *New International Order* yang dicanangkan oleh Presiden George Bush yang tidak pernah jelas apa yang diinginkan, sekalipun dalam garis besarnya.

Kita sebaliknya mempunyai konsep dan program yang jelas. Seperti pernah saya katakan, keputusan-keputusan Konperensi Asia Afrika bisa dijadikan agenda untuk negara-negara berkembang dalam usahanya membentuk Tatanan Dunia Baru. Dalam rangka ini baik dipertimbangkan supaya Gerakan Non-Blok diberi nama lain misalnya "Gerakan untuk Tatanan Dunia Internasional Baru" (*A Movement for a New International Order*).

Sebagai pimpinan dari Gerakan Non-Blok yang dalam KTT Jakarta sudah mengakui kepeloporan Konperensi Asia Afrika, sudah sepantasnya agenda atau Program Kerja (*Programme of Action*) Konperensi Asia Afrika yang disetujui tahun 1955 itu dengan beberapa perubahan yang disesuaikan dengan perkembangan zaman, dijadikan agenda dari Gerakan untuk Tatanan Dunia Internasional Baru yang kita canangkan. Untuk meneruskan pelbagai program konstruktif yang dimulai dalam masa kepemimpinan Indonesia dan menjamin kesinambungan, sudah waktunya dipikirkan pembentukan Sekretariat Tetap Gerakan Non-Blok yang tidak berkedudukan di ibukota negara salah satu anggota.

Untuk kawasan Asia Tenggara, usul yang saya kemukakan dalam makalah saya mengenai perlunya pengembangan lebih lanjut pemikiran tentang ZOPFAN dalam segala dimensinya, termasuk dimensi anti nuklirnya berupa *South East Asia Nuclear Weapons Free Zone*, dapat dijadikan suatu hal yang perlu mendapat perhatian yang serius dalam masa dekat. Dengan demikian, kita mempunyai bahan yang tidak hanya terbatas pada masalah-masalah ekonomi dan perdagangan saja apabila kita bertemu di dalam forum internasional dengan pihak

lain. Artinya, akan kelihatan di dalam pertemuan ASEAN dengan negara Asia Timur lainnya, misalnya komitmen ASEAN pada suatu dunia yang bebas nuklir.

Mengenai pertanyaan ketiga yang diajukan oleh Panitia Penyelenggara, yaitu apakah terdapat jurang antara retorika dan pelaksana politik luar negeri Indonesia? Dapat

dijawab bahwa perumus dan pelaksana politik luar negeri Indonesia, termasuk penanggung jawabnya yaitu Presiden sendiri telah menjaga dengan seksama tidak adanya jurang antara retorika dan perbuatan dalam politik luar negeri Indonesia. Seperti telah saya katakan, politik luar negeri mungkin merupakan salah satu bidang kebijakan pemerintah yang paling transparan, realistis dan tidak mengada-ada.

Menilai Kembali ''Potret'' Kebijakan Negara Sekuler di India

Dhurorudin Mashad

DALAM agenda politik kontemporer India ternyata persoalan integrasi belum tertuntaskan. Kesetiaan picik pada ikatan-ikatan primordial¹ masih terus mewarnai spektrum politik India. Persoalan Kashmir, kasus Punjab (Sikh), dan permusuhan Hindu-Muslim terus-menerus mengganjal stabilitas. Bahkan karena persoalan itu pula, upaya perbaikan hubungan India-Pakistan, dua negara yang ''bertalian darah'', sampai kini masih tetap memperlihatkan pola perseteruan.

Di antara negara-negara Dunia Ketiga, India sebenarnya telah mempunyai tradisi demokrasi yang lebih mantap. Tradisi demikian terutama dijamin oleh penerapan suatu konstitusi sekuler yang bersandar pada persamaan hak bagi semua warga negara. Arti-

nya, minoritas Muslim bersama masyarakat keagamaan lain di India merupakan bagian integral dalam sistem sosial politik yang dihuni oleh mayoritas Hindu. Agama bagi pemerintahan India diharapkan hanya bersifat kefasafahan individu, seiring dengan semangat toleransi serta memberi dan menerima antar orang-orang dari pelbagai keyakinan yang berlainan untuk hidup berdampingan secara damai.

Namun dalam praktek, sampai kini penerapan negara sekuler belum terdapat kesamaan pandangan. Bahkan, problem komunalisme keagamaan pun ternyata tetap menjadi persoalan rumit bagi pemerintah India.

Penerapan Paham Negara Sekuler

Paham negara sekuler secara luas telah dikenal sebagai suatu komponen utama (sentral) bagi filosofi kebijakan dan identitas nasional India. Sebagai suatu konsep hukum, paham ini diartikan dalam prinsip yang

¹Lihat Clifford Geertz, ''Ikatan-ikatan Primordial'', dalam Harold Crouch (ed.), *Perkembangan Politik dan Modernisasi* (Yayasan Perkhidmatan, 1982), 32-40. Juga lihat Clifford Geertz, ''The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States'' dalam Clifford Geertz (ed.), *Old Societies and New States: Quest for Modernity in Asia and Africa* (London: Free Press Collier Mac Millan, 1983), 109.

sangat jelas, yakni bukan sebagai negara agama namun untuk kebebasan beragama. Kebebasan beragama diartikan bagi masing-masing agama bebas melaksanakan ajaran-ajaran agama dalam hal pengertian kepentingan keteraturan sosial dan moral kemasyarakatan.

Akan tetapi dalam pelaksanaannya sangatlah sulit. Paham negara sekuler dalam pengertian hukum (*legal secularism*) ini mempunyai patokan (*guide*) sedikit sekali bagi pelaksanaan kebijakan umum. Abstraksi dari hukum dasar (UUD) dan kebiasaan-kebiasaan hukum (*judicial precedent*) gagal mengatasi dinamika dan detail-detail interaksi agama-agama dalam negara India.²

Negara sekuler juga mengandung makna sebagai tidak adanya campur tangan negara terhadap persoalan agama, yang berarti pula adanya suatu dinding pemisah antara agama dan politik. Agama merupakan persoalan individu dan bukan persoalan negara. Namun pengertian ini pun susah diterapkan akibat tak ada keseragaman paham. Karena pada kenyataannya agama adalah sebuah dimensi individual yang juga merupakan aktivitas sosial mencakup kesehatan, ekonomi, dan kebudayaan, yang akhirnya mau tak mau memaksa negara untuk campur tangan, seberapa pun kecilnya.³

²Lihat Donald E. Smith, *India as a Secular State* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963). Analisis dari Smith tentang negara sekuler lebih banyak didasarkan pada asumsi negara sekuler pola AS. Juga lihat, Marc Gallanter, "Secularism, East and West", *Comparative Studies in Society and History* VII (Januari 1965), 113-172.

³Untuk analisis negara sekuler dalam pengertian di AS lihat Mark de Wolfe Howe, *The Garden and the Wilderness* (Chichago, Illinois: University of Chichago Press, 1965).

Bagaimana dengan ide negara sekularisme India? Dalam hal ini Nehru pernah menyatakan:

"Saya ingin agar pelbagai persengketaan sempit dewasa ini atas nama agama ataupun kasta, bahasa ataupun daerah berakhir. Dan suatu masyarakat tak berkelas dan tak berkasta dibangun dengan setiap insan mendapat kesempatan penuh untuk berkembang sesuai dengan nilai serta kemampuannya. Khususnya saya mengharapkan, kutukan kasta agar berakhir, karena demokrasi maupun sosialisme tak mungkin terwujud atas dasar kasta."⁴

Nehru melihat betapa konflik yang berasal dari primordialisme selalu mengganggu tata pemerintahan India, bahkan sejak jauh sebelum kemerdekaan, termasuk pula yang menyebabkan lahirnya negara Muslim Pakistan. Pemikiran negara sekuler Nehru ini didasarkan pada kemanusiaan, yang memandang seorang manusia sebagai sesuatu di atas keyakinan kesukuan dan keagamaan yang rumit. India adalah negara dengan banyak agama dan aliran. Sikap Nehru terhadap agama bersifat kefaslahan -- cukup seiring dengan semangat toleransi serta memberi dan menerima, yang memungkinkan orang-orang dari pelbagai keyakinan yang berlainan hidup berdampingan. Nehru menyadari, bahwa kelangsungan hidup India tergantung pada pemisahan politik dari agama, serta memberikan kebebasan beragama kepada masing-masing warga negara. Jadi negara sekuler India didasarkan pada asas-asas hak asasi manusia, termasuk kebebasan politik maupun keagamaan.⁵

Dalam hal negara yang tak bersifat keagamaan, Nehru menjelaskan:

⁴Lihat K. Sukumaran Nair, "Warisan dari Nehru", dalam *Warta India*, no. W14/89, Januari 1991, 7

⁵Lihat K. Sukumaran Nair, *ibid.*, op. cit., 6.

"Kami bukan hanya harus hidup sesuai dengan cita-cita yang dicetuskan dalam UUD kami, tetapi juga membuatnya bagian dari pemikiran serta kehidupan kami dan dengan demikian membangun negara yang sungguh-sungguh bersatu-padu. Hal ini juga saya ulang, tidak berarti ketiadaan agama tetapi berarti menempatkan agama pada bidang yang berlainan dari bidang politik dan sosial umum. Segala pendekatan lainnya di India akan berarti pemecahbelahan India."⁶

Namun, selama 46 tahun sejarah India pasca kemerdekaan ternyata persoalan negara sekuler belum terlaksana seperti yang diharapkan Nehru. Persoalan pelik berkaitan dengan isu keagamaan tetap sering muncul ke permukaan, yang tak jarang pula mengancam stabilitas dan demokrasi di India. Bahkan dalam pola kebijakan pemerintahan India pun pengertian negara sekuler belum mempunyai patokan yang pasti. Di negara bagian Tamil Nadu, India Selatan misalnya, secara luas birokrasi negara ternyata mengatur kuil-kuil Hindu, dengan alasan bahwa persoalan kuil telah menyangkut kepercayaan umum, yang mana negara mempunyai tanggung jawab secara langsung.⁷ Campur tangan negara dalam hal ini secara hukum

⁶*Warta India*, no. W1/9/88, 15 Agustus 1988, 3.

⁷Apalagi secara ekonomis organisasi kuil ini punya peran cukup besar, khususnya dalam hal keterikatan-nya dengan soal tanah. Kuil dewasa ini secara kolektif mempunyai sekitar 500.000 hektar tanah, yang sebagian besar adalah tanah subur. Misalnya, 30-35% tanah penghasil padi di distrik Tanjavur adalah milik kuil. Dominasi kuil ini sering pula telah menyebabkan kalangan di luar kuil merasa khawatir terhadap konsekuensi sosial lebih luas yang timbul dari dominasi kuil ini. Karena secara historis kuil dikonseptualkan sebagai struktur prestise bagi kelompok-kelompok atau bahkan individu tertentu yang memperoleh kemuliaan dan status tertentu, yang tidak berlaku bagi kalangan lain. Lihat Arjun Appadurai and Carol Breckenridge Appadurai, "The South Indian Temple Authority, Honor and Redistribution", *Contribution to Indian Sociology: New Series* (December 1976); Arjun Appadurai, *Worship and Conflict Under Colonial Rule: A South Indian Case*

dilaksanakan oleh peradilan tinggi India. Padahal, kuil sebagai tempat kepercayaan rakyat (*temple as public trust*) susah dibedakan dari kuil sebagai tempat keagamaan (*temple as religion*).

Namun, pemerintah Tamil Nadu berargumentasi bahwa pengawasannya terhadap kuil-kuil tidaklah dimaksud untuk merusak prinsip negara sekuler. Kebijakan itu tidak dimaksudkan sebagai intervensi terhadap agama dan atau hanya mengatur satu agama (Hindu) saja, melainkan untuk menangani kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam organisasi kuil-kuil. Dengan kata lain, negara hanya berperan sebagai instrumen (untuk melindungi budaya India Selatan) dan bukan secara hukum (untuk membentuk Hindu sebagai agama).⁸

Begitu pula dalam pola kehidupan kemasyarakatan. Kendati secara *de jure* soal kasta telah dihapuskan, namun secara *de facto*

(Cambridge, London, New York: Cambridge University Press, 1981), khususnya Chapter 1. Akibatnya, secara historis sering mendapat tantangan dari kasta yang lebih rendah. Atas kenyataan-kenyataan tersebut tanpa campur tangan pemerintah kuil cenderung korup, mengeksploitasi kuil untuk kepentingan pribadi. Menurut pemerintah, hanya suatu sistem administrasi terpusat di bawah pemerintah saja yang dapat mengawasi kecenderungan tersebut. Lihat Franklin A. Presler, "The Structural and Consequences of Temple Policy in Tamil Nadu, 1967-1981" dalam *Pacific Affairs* 56, no. 2 (Summer 1983).

⁸Menurut pemerintah kuil-kuil Hindu di Tamil Nadu (sekitar 32.000 buah) memiliki sumber-sumber materi dan simbol yang sangat penting bagi individu, kelompok dan organisasi. Kuil bukan hanya penting secara agama, tetapi juga secara sosial dan ekonomi. Lihat Andre Betaille, *Class, Status and Power: Changing Patterns of Stratification in Tanjore Village* (Berkeley, California: University of California Press, 1965). Juga Kathellen Fordham Norr, "Factions and Kinship: The Case of a South Indian Village", *Asian Survey*, 16 (Desember 1976), 1139-1150.

masih tetap eksis. Bahkan selain kasta Brahmin, Ksatriya, Waisya dan Sudra -- seperti yang selama ini kita kenal -- di India kini masih terdapat sekitar 1.000 kasta lebih rendah yang terdaftar secara resmi. Sebagian dari mereka -- kini berjumlah lebih dari 120 juta atau 15% dari total penduduk India -- merupakan kasta terendah yang disebut *untouchable* (yang tak boleh disentuh). Sebab kontak fisik dengan mereka dianggap bisa menimbulkan pencemaran ritual. Karena kelompok ini dalam proses pembangunan umumnya juga sebagai kelompok paling tertinggal, maka lazim pula disebut *other backward castes* (OBC).

Akibat sebutan yang tak manusiawi itu pemerintah pasca kemerdekaan (dengan dipelopori Gandhi) lebih cenderung memakai istilah "kasta yang sudah ditentukan" (*schedule caste*) atau sering pula dinamakan kaum *Harijan* (anak-anak Tuhan). Bahkan dalam Konstitusi India (1959) dinyatakan, tindakan diskriminasi semacam itu secara hukum dilarang.

Namun, dalam kehidupan kemasyarakatan praktek semacam itu tetap berlangsung. Memang, dewasa ini banyak keluarga dari kasta tinggi (khususnya di kota-kota) mempekerjakan mereka. Tetapi orientasinya lebih pada "harga murah" tenaga mereka dibanding dari menipisnya keyakinan terhadap soal stratifikasi/kasta.

Jelaslah bahwa di balik wajah demokrasi sekuler India terjadi pula diskriminasi terselubung dari kasta tinggi terhadap *Harijan*. Kalangan elit India pun sejak awal kemerdekaan didominasi golongan kasta tinggi pula. Nehru, Indira, dan Rajiv pun adalah dari Brahmin, kasta tertinggi. Begitu juga kenda-tipun partai Kongres (partai paling dominan dalam pemerintahan India) sejak awal berdi-

rinya secara resmi menganut paham sekuler, namun untuk meraih suara dari kalangan atas dan menengah nampaknya sulit dibayangkan akan berhasil jika pemimpinnya kaum *Harijan*. Bahkan untuk saat ini (kendatipun hukum tak melarang) *Harijan* paling mungkin bisa berhasil menjadi pemimpin terutama di wilayah yang didominasi *Harijan*.⁹ Dari sini terlihat bahwa mereka yang lahir dari kalangan *Harijan*, akan tetap menjadi anggota kasta rendah. Tak peduli apa pun yang ia lakukan, apakah jadi orang kaya atau tetap miskin.¹⁰

Pemerintah Kongres sebenarnya "telah" berusaha memperbaiki nasib mereka. Konstitusi menjamin bagi kasta terbelakang disediakan tempat di Parlemen, jatah pekerjaan di pemerintah pusat dan negara bagian, serta akses ke lembaga pendidikan, termasuk juga perlakuan secara khusus dalam pengembangan ekonomi, sosial dan budaya. Begitu pula persyaratan umur, biaya, dan nilai ujian masuk universitas dan pegawai negeri diperingan, bahkan termasuk biaya asrama.

Memang, upaya demikian telah sedikit memperbaiki nasib *Harijan*.¹¹ Namun nam-

⁹Mereka itu terutama tinggal di negara bagian Uttar Pradesh, Rajashtan, Bihar, Madya Pradesh, Haryana. Sedangkan di wilayah Selatan: West Bengal, Andra Pradesh, Tamil Nadu. 84% mereka tinggal di desa sebagai buruh tani. *Harijan* ini ada kasta-kasta lagi dan sifatnya tidak tunggal. Misalnya, di Kerala nelayan termasuk kasta yang tidak boleh disentuh, sementara di Punjab justru termasuk kasta yang bersih.

¹⁰Penentangan terhadap sistem kasta telah dimulai sejak 2500 tahun lalu oleh Budha Gautama. Namun, gerakan-gerakan nyata ke arah itu terutama sejak tahun 1857-1859 bersama-sama terjadinya perjuangan melawan kolonial.

¹¹Tahun 1940-an mahasiswa dari *Harijan* hanya 100 orang, tahun 1980-an telah mencapai 500.000 orang. Namun dari jumlah itu sebenarnya tetap tak lebih dari 7,5%, padahal yang dicadangkan adalah 15%.

paknya tetap tak dapat menyelesaikan masalah secara tuntas. Bahkan, kebijakan tersebut akhirnya telah dipakai alasan oleh kasta tinggi untuk mempertahankan sikap mereka, serta bisa berakibat ditariknya dukungan kasta tinggi terhadap pemerintahan.¹² Kondisi demikian telah membuat dilema bagi kaum *Harijan*. Karena jika *Harijan* pindah agama akibat kecewa pada sistem Hindu, justru ia akan kehilangan perlakuan-perlakuan khusus dari pemerintah. Maka dapat dipahami bila mereka yang sudah pindah agama, ada yang kembali masuk Hindu demi mendapatkan perlakuan khusus itu lagi. Hal ini telah memperlihatkan tidak konsistennya paham negara sekuler pemerintah India, yang tidak memihak kepada satu agama mana pun.

Diskriminasi juga secara langsung dialami kaum Muslim, yang bersama penganut non-Hindu lain berada pada posisi paling rendah di hadapan mayoritas Hindu. Hal ini terutama karena non-Hindu tak termasuk dalam kasta. Bahkan karena alasan sejarah, Muslim di mata golongan Hindu "tak dianggap" sebagai bangsa India.

Dendam Sejarah

Pada abad ke 15 M, meskipun umat Muslim tidak melebihi 25% dari seluruh penduduk India, mereka telah mampu mendirikan kesultanan Islam Moghul yang memerintah mayoritas Hindu. Kendatipun antara Muslim dan Hindu berbeda dalam berbagai aspek kehidupan, serta tidak ada perkawinan campur antarmereka, namun kon-

tak kemasyarakatan antarmereka dapat berjalan harmonis. Mereka tetap melakukan kontak sosial secara baik, terutama dalam bidang perdagangan. Kondisi ini tercipta, karena Kaisar Moghul memang tidak memaksakan sistem Islam di dalam komunitas Hindu. Mereka diberi kebebasan mengembangkan budaya sesuai dengan apa yang mereka yakini. Moghul pun tidak membawa hukum Islam dalam wilayah kerja politik. Agama hanya diterapkan sebagai falsafah hidup personal, sambil mengembangkan sikap toleransi serta memberi dan menerima di antara orang-orang dari pelbagai keyakinan yang berlainan untuk hidup berdampingan secara damai. Bahkan, Akbar Agung (Kaisar Moghul abad 17) yang terkenal paling sekuler, mengambil seorang isteri dari kalangan Hindu. Suatu hal yang tidak lumrah dilakukan oleh rakyatnya.

Memang, menjelang berakhirnya dinasti Moghul, Aurangzeb mulai menerapkan nilai-nilai Islam dalam "wilayah" politik.¹³ Namun, penyuntikan nilai-nilai Islam tersebut dimaksudkan untuk menggalakkan semangat jihad menentang kolonial Inggris. Oleh karena itu, kebijakan bersifat "Islam" yang diperkenalkan raja terakhir dinasti Moghul tersebut tidak menimbulkan kecurigaan. Bahkan dalam *Sepoy Mutiny* tahun 1857, yang dikenal sebagai perang kemerdekaan (gerakan nasionalis) pertama bagi India melawan kolonial Inggris, rakyat Hindu pun justru ikut berperan aktif mendukung dinasti Moghul.

Namun, akibat kekalahan dalam *Sepoy Mutiny* ini peran Moghul merosot tajam, dan sebaliknya Inggris semakin dominan.

¹²Kejadian demikian sebagaimana terlihat pada kasus jatuhnya pemerintahan V.P. Singh dianggap merugikan kepentingan kasta tinggi.

¹³Lihat S. Akbar Zaidi, "Religious Minorities in Pakistan Today", *Journal of Contemporary Asia* 81, no. 4 (88), 445.

Alhasil, secara perlahan Inggris menanamkan nilai demokratis ala Barat yang menekankan pada pentingnya suara mayoritas. Hal ini berarti, Muslim yang tidak lebih 25% dari seluruh penduduk India menjadi semakin tersisih. Sebaliknya, Hindu yang merupakan 75% dari total penduduk India berganti dominan. Demikianlah *Congress National India*, yang dibentuk sejak tahun 1887, telah dipenuhi kalangan Hindu. Dan meskipun secara formal *Congress National* adalah sekuler, namun hasil kebijakan yang dikeluarkan lebih diwarnai aspirasi Hindu "secara pekat".

Posisi marginal sedemikian tentu tidak bisa diterima Muslim. Bukan hanya karena telah berabad-abad terbiasa menjadi pemimpin, lebih daripada berbagai kebijakan yang beraspirasi Hindu "tidak jarang" bertentangan dengan tradisi Islam. Akibatnya, pertentangan Hindu-Muslim dari hari ke hari kian menajam. Dengan dipelopori Syed Ahmad Khan, muncul di kalangan Muslim pemikiran menuntut diberikannya hak yang sama serta perwakilan terpisah dalam parlemen India. Kalangan Muslim sangsi bahwa jika kolonial Inggris telah meninggalkan India, Hindu-Muslim dapat memimpin negara dengan hak-hak yang sama. Berdasar alasan tersebut maka pada tahun 1906 dibentuklah *Liga Muslim India* untuk mengimbangi kekuatan *Congress National India*.¹⁴

Karena keinginan demikian ditolak oleh mayoritas Hindu, akhirnya Muslim justru mengajukan tuntutan lebih ekstrem. Muslim tidak lagi hanya menuntut pemisahan *Congress National - Liga Muslim*, lebih dari itu

-- dengan dipelopori Mohammad Iqbal (tahun 1930) dan selanjutnya dipimpin Mohammad Ali Jinnah (tahun 1937) -- menuntut suatu negara merdeka terpisah dari India.

Meskipun kaum nasional India (seperti Maulana Abdul Kallam Azad, dan Mahatma Gandhi) berupaya menyatukan India, namun pertentangan Muslim-Hindu pada akhirnya mencapai *point of no return*, tidak mungkin dapat dipadamkan. Akhirnya, pada bulan Agustus 1947, anak benua itu pecah menjadi 2 negara, India (mayoritas Hindu) dan Pakistan (mayoritas Muslim).

Kian Benci

Tatkala India pecah menjadi dua, India dan Pakistan, pemimpin besar India, Mohandas Karamchand Gandhi, menyatakan bahwa ia merasa seakan-akan jantungnya terbelah dua. Menurutnyanya, "pembedahan hidup-hidup terhadap tanah air" itu traumanya sudah pasti akan dirasakan secara bergenerasi, kecuali jika para pemimpin negaranya bekerja ekstra keras menghasilkan keselarasan komunal Hindu-Muslim yang lahir dari rahim yang sama itu. Ternyata, kekawatiran Gandhi ada benarnya. Komunalisme Hindu-Muslim di India terus berkelanjutan, sementara beberapa politisi Hindu (seperti BJP) justru secara tak bertanggung jawab menuangkan "minyak" ke dalam api komunalisme dalam usahanya mengalihkan perhatian dari kegagalan ekonomi. Sehingga kendati kini penduduk Muslim lebih dari 110 juta, namun politik persesuaian rupanya tetap tak populer di India.

Sementara itu Muslim India minta dihargai secara layak. Karena Muslim walaupun jumlah kurang dari 15%, tetapi sumbangan

¹⁴Lihat Abbas Rashid, "Pakistan: The Ideological Dimension", dalam Omar Asghar Khan, *Islam: Politics and State: The Pakistan Experience*, Zed Books Ltd., 1985, 73.

Muslim terhadap seni, arsitektur, sastra dan politik adalah tak dapat diabaikan. Bahkan warga Muslim seperti Maulana Kalam Azad telah pula berjuang bersama Gandhi dan Nehru untuk mengusir kolonialisme. Begitu pula Muslim India (yang saat ini menjadi warga negara India) sendiri telah memperlihatkan nasionalismenya dengan memilih tetap di India daripada bergabung ke Pakistan, membentuk negara Muslim. Memang, mereka yang tetap di India sebagian karena alasan kemiskinan, namun banyak pula dari mereka sebenarnya memang tertarik pada ide sekuler para pendiri negara.

Apa pun faktanya, Muslim India tetap merupakan minoritas yang hidup di tengah mayoritas Hindu yang sedikitnya berjumlah 580 juta.¹⁵ Sementara itu, luka sejarah akibat perpecahan Hindu-Muslim tahun 1947 ternyata belum terlupakan. Bahkan Muslim-Hindu India dalam kurun 45 tahun sejak kemerdekaannya tetap menaruh rasa benci dan curiga. Mayoritas Hindu selalu curiga terhadap loyalitas Muslim India terhadap negaranya, apalagi ditambah dengan realitas bahwa masyarakat Muslim Kashmir telah pula selalu menuntut pemisahan dari India.

Kondisi demikian diperparah oleh kecemburuan Hindu terhadap jumlah Muslim

yang kian membengkak. Bukan hanya akibat faktor keturunan, tetapi lebih dari itu banyak kalangan *Harijan* (Hindu kasta bawah) yang "berlomba" masuk Islam akibat kecewa terhadap posisi mereka dalam terminologi Hindu. Yaitu meskipun pemerintah India telah melarang penerapan kasta dalam kehidupan bernegara, namun dalam prakteknya mereka merasa tetap disisihkan, meskipun dalam pendidikan, jabatan, dan ekonomi, kaum *Harijan* telah mengalami mobilitas ke arah yang lebih baik.

Akibatnya, kebencian Hindu terhadap Muslim kian mendalam. Dan konflik Muslim-Hindu semakin sulit terpecahkan.¹⁶ Ibarat api dalam sekam konflik terpendam ini kadangkala muncul ke permukaan, menjadi kerusuhan komunal. Dus, impian Pandit Jawaharlal Nehru tentang India yang sekuler tidak kunjung terwujud. Antara tahun 1946-1979 saja telah terjadi 9.542 kali kekerasan anti-Muslim di India,¹⁷ dan mencapai titik kritis pada kerusuhan Ayodhya pada bulan Desember 1992 lalu.

Konflik Ayodhya bermula dari keinginan kaum militan Hindu yang dimotori *Bharatiya Janata Party* (BJP) dan *Badan Hindu Internasional - Vishwa Hindu Parishad* (VHP) untuk mendirikan kuil (*mandir*) di atas tanah Masjid Babri di Ayodhya, kota kecil di negara bagian Uttar Pradesh. Maksud tersebut didasarkan pada "klaim" bahwa di lokasi tersebut mulanya berdiri sebuah kuil tempat lahir dewa Rama (sejak 1500 SM), namun telah dihancurkan Kaisar Moghul diganti dengan sebuah masjid. Oleh

¹⁵Dalam perpecahan India-Pakistan tahun 1947 itu, ternyata penduduk Muslim yang tetap loyal bergabung dalam negara India masih cukup besar, sekitar 10% (1951) dari total penduduk India. Dari jumlah tersebut akhirnya meningkat menjadi 11,21% pada tahun 1971, dan 13% pada tahun 1981. Kini, Muslim India telah mencapai angka absolut 110 juta, ketiga terbesar di dunia setelah Indonesia dan Bangladesh, serta lebih besar dibanding Pakistan yang hanya 105 juta jiwa. Bahkan Maulana Wahiduddin mengklaim bahwa jumlah Muslim India saat ini adalah terbesar kedua setelah Indonesia. Lihat "Not by Grievances Alone: Indian Muslim's Failure", *The Time of India*, New Delhi, 15 September 1987.

¹⁶Lihat "Conversions to Islam Startle Hindu India" dalam Kalim Siddiqui (ed.), *Issue in the Islamic Movement* (1980-1981), 137-141.

¹⁷Lihat *Surya India*, Delhi, Juni 1979.

karena itu, menurut BJP dan VHP adalah kewajiban bagi umat Hindu untuk kembali mendirikan "bangunan suci" tersebut, dengan menggusur Masjid Babri yang telah berdiri sejak 1528 M itu.

Keinginan demikian akhirnya menimbulkan konflik berkepanjangan dengan umat Islam. Sejak tahun 1988 lebih dari 5.000 orang telah menjadi korban, di samping ribuan lainnya yang luka-luka. Kerusuhan tersebut mencapai puncak sejak akhir bulan Desember 1992, setelah umat Hindu berhasil meruntuhkan masjid serta berhasil mendirikan kuil darurat. Kasus Ayodhya tentu dapat memberi gambaran lebih jelas bahwa komunalisme (perasaan kita-mereka) tetap menjadi ganjalan utama dalam demokrasi sekuler India.

Hinduisasi Muslim

Berbagai kekerasan berdarah Hindu-Muslim pada umumnya direncanakan oleh Hindu militan, terutama *Rashtriya Sevak Sangh* (RSS) dan sayap politiknya, *Jana Sangh*, termasuk beberapa organisasi regional seperti *Shiv Sena* di Maharashtra. Kekerasan-kekerasan anti-Muslim yang pertama kali dimulai di India pada awal tahun 1920-an tatkala organisasi Hindu militan, seperti *Mahasabha* (yang akhirnya bergabung dengan RSS) yang melancarkan program *Shuddhi*, yaitu *Hinduisasi* kalangan Muslim. Setelah kemerdekaan, program tersebut diganti nama dengan *Indianisasi* Muslim. Hal ini berarti orang Muslim di India dianggap belum India, melainkan sebagai orang asing dalam negaranya sendiri.¹⁸

Sejak awal tahun 1960-an kerusuhan anti-Muslim mulai meningkat tajam. Pada tahun 1960 saja tercatat 26 kali kekerasan. Selanjutnya berturut-turut terjadi 92 kasus (1961), 60 kasus (1963), dan 220 kasus (1967). Pada pertengahan tahun 1968 kerusuhan telah mencapai 327 kasus. Bahkan, pada masa partai *Janata Dal* berkuasa yang didominasi kaum komunal *Jana Sangh* (1977-1978), kerusuhan anti-Muslim mencapai rekor tertinggi, yakni 547 kasus.¹⁹

Dalam berbagai kerusuhan ini Muslim selalu menjadi korban terbesar. Bahkan sosiolog AS, Richard D. Lambert, dalam penelitiannya terhadap kekerasan-kekerasan anti-Muslim berhasil mengungkapkan bahwa korban di pihak Muslim adalah sebesar 2,5 sampai 10 kali lebih besar dibanding jumlah yang disiarkan oleh pemerintah India.²⁰

Dalam peta komunalisme di India ini, minoritas Muslim dari tahun ke tahun terus mengalami teror dari Hindu. Mereka bukan hanya menyerang pribadi-pribadi Muslim, melainkan juga merusak dan membakar rumah, toko dan industri-industri milik Muslim. Kekerasan ini terutama ditujukan pada daerah-daerah di mana Muslim relatif makmur, seperti di Jabalpur, Jamshedpur, Bhiwandi, Banaras, Ahmadabad, dan Muradabad.

Indian Muslim Relief Committee yang berbasis di London memperkirakan bahwa

¹⁹Lihat Promod Kumar, "Communal Violence and Repression", *Mainstream*, 5 September 1987, dikutip ulang dari *Journal of Contemporary Asian* 19, no. 3 (1989), 282.

²⁰Lihat Kalim Siddique, *op. cit.*, 103-106. Penelitian atas kasus kekerasan Hindu terhadap Muslim ini pernah pula dilakukan oleh Prof. R.A. Schermerhorn of Case Western Research University dari AS. Lihat *Impact*, London, 12-25 September 1980.

¹⁸Kalim Siddique (ed.), *op. cit.*, 103-106.

selama 33 tahun (1948-1981) saja di India telah terjadi 5.500 kekerasan anti-Muslim oleh Hindu, dengan korban 200.000 Muslim meninggal, serta kerugian materi di atas US\$200 juta.

Sementara itu, pemerintah India yang didominasi Hindu, nampaknya tidak dapat berbuat banyak mengatasi kebrutalan warga Hindunya. Bahkan pada beberapa kasus, justru terjadi pemihakan (kepada Hindu) secara terang-terangan oleh pihak kepolisian. Misalnya pada kerusuhan di Muradabad tanggal 13 Agustus 1980, polisi justru ikut menembak mati 150 Muslim dalam kerusuhan komunal. Dalam kerusuhan Meerut tahun 1982, di kota kecil sebelah barat laut New Delhi itu polisi juga secara jelas berpihak, dengan menembaki puluhan Muslim serta menangkap ratusan lainnya. Hal yang sama juga pernah terjadi dalam kerusuhan di Aligarh dan Bangalore. Sementara itu, pemerintah pun nampaknya tidak melakukan tindakan apa pun atas pemihakan tersebut.

"Mesin-mesin" pemerintah memang didominasi Hindu. Elemen-elemen RSS dan *Jana Sangh* memang telah berpuluh-puluh tahun mendominasi kekuatan polisi. Di provinsi paling padat India, Uttar Pradesh, di mana Masjid Babri Ayodhya terdapat, adalah pusat dari kaum komunalis Hindu ini. Di sini, jumlah Muslim yang menjadi *Provincial Armed Constabulary* (polisi anti huru-hara) hanya 300 Muslim dari sekitar 200.000 PAC yang ada. Hal ini berarti Muslim yang merupakan 13% dari seluruh penduduk Uttar Pradesh, hanya mendapatkan jatah jabatan di kepolisian 0,15% saja. Oleh karena itu, dapat dipahami pula bila selama 3 tahun konflik Masjid-Kuil di Ayodhya dengan korban di atas 9.000 orang ini, Muslim pula yang menderita paling parah.

Pola Hubungan India-Pakistan

Seperti biasanya kerusuhan Ayodhya pada akhir tahun 1992 lalu telah pula menyulut campur tangan Pakistan. Islamabad menyebut pemerintah New Delhi telah gagal melindungi umat Islam India. Bahkan, masyarakat Muslim Pakistan melakukan aksi kekerasan dengan merusak beberapa toko milik Hindu dan kuil di Pakistan. Sikap demikian oleh New Delhi dinilai sebagai "campur tangan" Pakistan terhadap masalah dalam negeri India. Atas dasar peristiwa itu akhirnya India cukup mempunyai alasan menuduh Pakistan terlibat dalam aksi peledakan di Bombay, India pada pertengahan bulan Maret 1993 lalu.²¹

Kendatipun belum berhasil diungkap secara jelas siapa otak dan pelaku serta apa motif aksi peledakan tersebut, India telah menuduh Pakistan berada di belakang aksi yang menewaskan 250 orang itu. India menyatakan bahwa tindakan teror di Bombay dilakukan oleh keluarga Memon yang Muslim. Setelah itu mereka lari ke Pakistan melalui Timur Tengah. Pakistan membantah tuduhan tersebut, bahkan ganti menuduh India telah sengaja membuat rekayasa untuk menimbulkan kesan bahwa pemerintah Islamabad adalah pendukung terorisme.

Terlepas dari soal siapa yang benar dalam peristiwa saling tuduh itu, kiranya kita perlu menempatkan analisis pada pola hubungan India-Pakistan yang memang tak harmonis sejak keduanya pecah menjadi dua negara tahun 1947. Bahkan, selama 46 tahun sejarah terpisahnya Pakistan dari India, kedua negara itu telah terlibat dalam tiga kali

²¹Lihat "Pakistan Link to Bombing", *Far Eastern Economic Review*, 8 April 1993, 4, dan "The Explosive Nature of Politics", *The Economist*, 24 April 1993, 32.

perang. Tahun 1948 dan 1965 keduanya ben-trok karena soal Kashmir. Tahun 1971 peperangan terjadi lagi setelah India membantu gerakan separatis Bengali memisahkan diri dari Pakistan untuk mendirikan negara Bangladesh.²²

Sejarah mencatat bahwa persoalan Kashmir yang menjadi sisa persoalan perpecahan tahun 1947 memang menjadi ganjalan utama hubungan India-Pakistan sampai kini. Pakistan yang menguasai sekitar sepertiga wilayah Kashmir merasa lebih berhak menduduki seluruh daerah itu, karena mayoritas penduduknya menganut Islam. Bukankah landasan berdirinya Pakistan adalah keinginan mewujudkan suatu negara Muslim terpisah dari India? Maka argumentasinya jelas bahwa pembagian Anak Benua Asia tersebut adalah identik dengan pemisahan antara Muslim (Pakistan) dan Hindu (India). Atas dasar itu pula, Kashmir pun seharusnya ikut bergabung dengan Pakistan.

Sebenarnya dalam Perjanjian India-Pakistan pada awal kemerdekaan Pakistan tahun 1947 telah ditegaskan bahwa kerajaan kecil tersebut harus menentukan pilihannya sendiri apakah akan bergabung dengan India atau Pakistan. Namun karena penguasa Kashmir waktu itu adalah non-Muslim (Harry Singh), apalagi karena mereka pun tersinggung atas kehadiran pasukan Pakistan, akibatnya penguasa Kashmir meminta bantuan kepada India. Bahkan, pada bulan Oktober 1947 Kashmir dan India menandatangani perjanjian penggabungan kedua wilayahnya.

Islamabad menentang perjanjian itu yang dinilai telah melanggar prinsip utama

pisahanya India-Pakistan, yakni mendirikan negara untuk Muslim India. Perang pun akhirnya terjadi. Persoalan tersebut telah pula dibawa ke meja perundingan bilateral maupun forum PBB. Namun sampai sejauh ini formula yang diperoleh belumlah memuaskan kedua belah pihak. Walhasil, berbagai faktor historis tersebut akhirnya membuat hubungan India-Pakistan terus memanas. Adalah masuk akal jika konflik terpendam tersebut selalu sangat mudah menimbulkan perasaan curiga serta saling tuduh.²³

Pada awal tahun 1989 prakarsa damai India-Pakistan sempat memberikan "angin segar". PM India Rajiv Gandhi, putra sekaligus penerus Indira Gandhi, bersama PM Pakistan Benazir Bhutto, putri Ali Bhutto, berusaha mengakhiri permusuhan untuk menjalin hubungan "mesra" antara kedua negara yang mereka pimpin. Bahkan, Benazir berhasil mengundang PM India mengunjungi Pakistan serta mengadakan pembicaraan mengenai berbagai hal yang selama ini menjadi sandungan hubungan India-Pakistan. Peristiwa ini merupakan kunjungan pertama seorang PM India setelah kunjungan Jawaharlal Nehru, kakek Rajiv, kira-kira 30 tahun sebelumnya. Padahal usaha terus-menerus sudah pernah dilakukan mendiang Zia ul-Haq, termasuk dengan berkali-kali mengunjungi India. Namun sejauh itu Zia tidak berhasil mengubah sikap permusuhan Rajiv terhadap Pakistan. Oleh karena itu, tak berlebihan bila kedatangan Rajiv ke Islamabad itu telah memunculkan harapan kuat bagi terwujudnya hubungan harmonis India-Pakistan.

Ternyata dugaan meleset. Pada pertengahan bulan November 1989 hubungan

²²Dhurorudin Mashad, "Kasus Bombay dan Prospek Hubungan India-Pakistan", *Suara Karya*, 18 Maret 1991.

²³Lihat "The Pain of Kashmir", *Newsweek*, 7 Desember 1992, 32-33.

India-Pakistan kembali memanas disebabkan konflik Ayodhya akibat militan Hindu India ingin mendirikan kuil di atas tanah Masjid Babri. Karena peristiwa itu Pakistan lantas melontarkan kecaman terhadap pemerintah India. Sebaliknya, India pun ganti mengecam dengan menuduh bahwa Islamabad sengaja berusaha menciptakan suasana keruh di India menjelang dilaksanakannya pemilihan umum di negara itu.

Tatkala PM Rajiv telah digantikan PM V.P. Singh pada bulan Januari 1990, upaya peredaan ketegangan segera dilakukan. Namun usaha tersebut tidak memberikan hasil berarti. Bahkan ketegangan kian memuncak, terutama akibat menyusulnya kerusuhan di Kashmir pada akhir bulan Januari 1990. Pakistan kian meningkatkan kecamannya. Sekitar 34.000 rakyat Pakistan berdemonstrasi di kota Sothaitgarh dan Siolkot, perbatasan India-Pakistan. Bahkan lebih dari 1.000 di antaranya menyeberang masuk India, melakukan pengrusakan dan membakar bendera India.

Ketegangan kian memuncak. India telah menempatkan lebih dari 100.000 pasukan di Rajashtan, 8 kilometer dari tapal batas. India telah pula meningkatkan anggaran militernya dari US\$9,54 juta menjadi US\$17,7 juta atau sebesar 27%. Sementara itu Pakistan meningkatkan sebesar 18% dari 52,25 juta rupee (atau sekitar US\$4 juta) menjadi 61,93 juta rupee. PM Benazir telah pula melakukan lawatan ke negara Timur Tengah dan Cina guna mendapatkan dukungan diplomasi dan keuangan.

Tatkala peperangan sudah di ambang pintu, kedua pimpinan negara berseteru itu akhirnya sadar bahwa bila perang terjadi akibatnya akan sangat mengerikan. Peperangan akan menjadi konflik militer terbesar

dalam sejarah India-Pakistan, mengingat keduanya telah sama-sama memasuki jajaran negara nuklir. Walaupun diperkirakan belum membuat senjata nuklir, tetapi keduanya dapat dengan cepat menciptakan hanya dalam beberapa minggu. India diperkirakan bisa membuat 40-60 bom. Jumlah ini sudah cukup untuk menyapu kota-kota Pakistan hanya dalam beberapa kali. Sedangkan kekuatan nuklir Pakistan walaupun lebih kecil, tetapi dapat dimungkinkan untuk menghasilkan 5-9 bom. Jumlah ini tentu sudah lebih dari cukup untuk membunuh sejuta rakyat India. Menyadari kemungkinan terburuk yang bakal terjadi, akhirnya PM V.P. Singh dan PM Benazir Bhutto kembali berupaya mencari jalan diplomasi untuk meredakan ketegangan.

Kendatipun India-Pakistan tak menghendaki perang untuk keempat kalinya, namun selama ini konflik masih tetap mewarnai spektrum hubungan kedua negara itu. Namanya masih terlalu sulit mewujudkan harmonisasi hubungan antara keduanya. Trauma sejarah, kasus Kashmir, persaingan kepentingan -- khususnya persaingan kepemimpinan regional -- telah menyebabkan rumitnya hubungan. Dalam semangat permusuhan itu, India dan Pakistan cenderung mempertahankan pola pertahanan yang kuat. Sikap demikian sudah pasti akan menghabiskan dana sangat besar untuk kepentingan militer, yang sebetulnya dapat dimanfaatkan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, India-Pakistan hendaknya dapat menahan diri serta segera mencari formula untuk menyelesaikan inti dari permusuhan mereka. Karena selama hubungan tidak segera diperbaiki, bukan tidak mungkin keduanya akan terus melakukan kalkulasi untuk saling merongrong stabilitas negara. Hal demikian terbukti nampak

dalam KTT SAARC ke-7 di Dhakka awal bulan Mei 1993 lalu menyusul terjadinya kasus Ayodhya.

Mulanya pertemuan puncak tersebut nampak sulit diwujudkan, bahkan sempat tertunda dua kali. India selain sibuk membenahi stabilitas dalam negeri, juga enggan datang menghadiri KTT SAARC di Dhakka. India khawatir terhadap kemungkinan munculnya kerusuhan di negara itu, menyusul demonstrasi-demonstrasi keras akibat dirubuhkannya Masjid Ayodhya.²⁴ Hanya karena usaha keras dari Bangladesh sebagai tuan rumah saja akhirnya KTT tersebut dapat terlaksana.

Namun demikian dalam pelaksanaannya, hampir di setiap pertemuan itu tak berhasil dirumuskan suatu kebijakan substansial bagi kepentingan mereka. Jangankan suatu rumusan, untuk mengembangkan sikap menahan diri agar tidak memasukkan konflik bilateral ke dalam pertemuan resmi KTT saja mereka tak mampu. Pakistan tetap asyik melancarkan ancaman terhadap musuh historisnya New Delhi yang dianggap gagal melindungi umat Islam India. Akibatnya, KTT SAARC yang sebenarnya dibentuk untuk menjadi wadah pembahasan masalah-masalah regional akhirnya berubah fungsi menjadi ajang kesempatan untuk mengemukakan persoalan-persoalan bilateral yang umumnya bersifat konfrontatif.

Bahkan, karena kasus Ayodhya pula hubungan India-Bangladesh menjadi semakin tidak harmonis, kendatipun India ikut berusaha membantu berdirinya Bangladesh.²⁵ Selama KTT berlangsung ribuan rakyat Bangla-

desh turun ke jalan menuntut agar Rao membolehkan Bangladesh memanfaatkan air Sungai Gangga secara adil, dan berjanji untuk membangun kembali Masjid Babri yang Desember lalu dirubuhkan kelompok ekstrimis Hindu. Kaum demonstran yang dipimpin kelompok sayap kanan dari Partai - *Jatiya Ganotantrik* dan Partai *Demokrasi Nasional Bangladesh* ini berpendapat bahwa India bukan hanya telah turut campur terhadap masalah dalam negeri Bangladesh, melainkan juga sudah menjurus menyakiti hati umat Islam.

Karena situasi itu, maka menjelang dan selama KTT berlangsung Bangladesh memperketat keamanan dengan mengerahkan sekitar 8.000 tentara dan polisi. Kendatipun demikian, ternyata rakyat Bangladesh bersikap tak peduli dengan terus melakukan demonstrasi seiring dengan pelaksanaan KTT.

Walhasil sebagaimana pertemuan-pertemuan sebelumnya, pertemuan kali ini pun ternyata tak memberikan hasil substansial bagi kepentingan anggota SAARC. Sedianya pertemuan tersebut akan difokuskan pada pembahasan masalah perdagangan dan isu internasional yang mempengaruhi negara-negara berpenduduk padat dan salah satu kawasan termiskin di dunia ini. Namun, upaya ke arah itu ternyata relatif gagal, terutama akibat masing-masing pihak, khususnya India dan Pakistan, membawa konflik bilateral ke dalam pertemuan baik dalam forum resmi maupun informal. Akibatnya pembicaraan itu pun tak lebih hanya sebagai ritual politik (*rite of passage*) dengan tanpa membawa hasil yang berarti.

²⁴Lihat Dhurorudin Mashad, "Perselisihan di Balik Pertemuan Asia Selatan", *Suara Karya*, 13 Mei 1993.

²⁵Selain itu terdapat faktor lain yang menjadi kendala hubungan Bangladesh-India, seperti merembesnya

penduduk Bangladesh ke India, perselisihan status kepemilikan Pulau *Talpatty*, tuntutan Bangladesh atas koridor *Tin Bigha*, serta persoalan pembagian air Sungai Gangga telah menjadi penyebab terbentuknya pola negatif hubungan India-Bangladesh.

Dokumen

Membangun Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik

Tim Departemen Hubungan Internasional

I. PERTEMUAN KERJA SAMA EKONOMI ASIA PASIFIK (APEC) KE-5

- A. Pertemuan SOM APEC
- B. Pertemuan APEC ke-5

II. PERSIAPAN PERTEMUAN APEC KE-6

- A. Pertemuan SOM APEC
- B. Pertemuan Menteri Keuangan APEC

Berakhirnya era Perang Dingin telah memunculkan persoalan baru di kawasan Pasifik, yaitu bagaimana kawasan ini harus mengatur dirinya dengan adanya perubahan-perubahan global di bidang keamanan dan politik. Upaya negara-negara di kawasan Pasifik untuk mengatur diri mereka adalah dengan membangun kerja sama dalam bidang ekonomi. Kerja sama dalam bidang ini menempati posisi penting dalam kebijaksanaan negara-negara di kawasan. Salah satu gagasan kebijaksanaan dalam bidang ekonomi ini adalah membangun institusi regional yang didasarkan atas hubungan multilateral. Tetapi proses pembentukan institusi demikian kelihatannya berjalan agak lambat, meskipun telah ada upaya ke arah itu, misalnya APEC. APEC dianggap sebagai forum yang paling tepat bagi kawasan Pasifik untuk mengelola masalah-masalah ekonomi kawasan.

APEC tidak hanya bersifat multilateral karena ia melibatkan banyak peserta, tetapi juga modular karena ia melibatkan berbagai pelaku yang berbeda sesuai dengan masalah yang ditangani. Lebih dari itu, kepemimpinan dalam APEC cenderung bersifat luwes dan tidak bersifat hegemonis. Dalam arti kepemimpinan APEC disesuaikan dengan masalah-masalah yang dihadapi.

APEC menjadi berita utama dalam surat kabar pada akhir tahun 1993 ketika ia mengadakan pertemuan di Seattle, Amerika Serikat. Pertemuan Seattle ini mempertegas APEC sebagai forum kerja sama ekonomi yang paling cocok untuk Asia Pasifik. Meskipun tidak mengeluarkan suatu keputusan konkret mengenai kelembagaan APEC, pertemuan APEC kelima tersebut telah meletakkan landasan baru yang memberi inspirasi bagi kelangsungan APEC.

Pertemuan Seattle tersebut juga memutuskan Indonesia sebagai tuan rumah Pertemuan APEC keenam tahun 1994. Keputusan ini tidak hanya dipandang sebagai keberhasilan diplomasi ekonomi Indonesia, tetapi juga pengakuan bahwa sebagai anggota ASEAN Indonesia mampu memainkan peran penting dalam membangun kerja sama ekonomi Asia Pasifik.

Ringkasan Peristiwa edisi ini akan menyajikan beberapa berita utama mengenai Pertemuan APEC kelima dan berita-berita mengenai persiapan Pertemuan APEC keenam di Jakarta bulan November 1994.

I. PERTEMUAN KERJA SAMA EKONOMI ASIA PASIFIK APEC KE-5

A. PERTEMUAN SOM APEC

Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting* - SOM) APEC berlangsung di Seattle, AS, tanggal 14-16 November 1993 dihadiri oleh 15 negara dari ASEAN, AS, Kanada, Australia, Selandia Baru, Jepang, Korea Selatan, Cina, Hongkong dan Taiwan untuk membahas laporan Kelompok Para Pakar (*eminent persons groups* - EPG), *economic trends and issues* (ETI), anggaran APEC, dan laporan Direktur Eksekutif Sekretariat APEC di Singapura, *Dr. William Boddee*.

Rekomendasi Kelompok Para Pakar kepada Konferensi Tingkat Menteri (KTM) tentang Konsep Masyarakat Ekonomi Asia Pasifik dan ide pembentukan kawasan perdagangan bebas (*free trade area*) sebagai tindak lanjut APEC belum bisa diterima. Rekomendasi tersebut dipandang masih terlalu dini karena tingkat kemajuan ekonomi di kalangan anggota APEC belum seimbang. Akan lebih baik bila sesama anggota APEC meningkatkan kerja sama untuk mengurangi perbedaan tingkat pertumbuhan ekonomi di antara mereka (*Kompas*, 20-11-1993).

Menlu Ali Alatas mengatakan bahwa: (1) terminologi masyarakat ekonomi atau yang juga diistilahkan komunitas ekonomi masih mengundang berbagai penafsiran. Ada yang menganggap kata komunitas dapat dipakai sejauh tidak mempunyai implikasi teknis, tapi ada pula yang keberatan karena implikasinya sangat luas seperti penyeragaman kriteria, standarisasi, dan sistem pabean; (2) langkah ke arah pembentukan perdagangan bebas sebagai persiapan pelebagaan APEC, terlalu dini, tanpa merinci alasannya. Indonesia dan anggota ASEAN lainnya belum siap menerima konsep komunitas ekonomi bila kata itu diartikan sama dengan Masyarakat Ekonomi Eropa (*European Economic Community* - EEC). Terminologi Masyarakat Ekonomi Eropa mempunyai pengertian integrasi ekonomi pasar, dan pelaksanaan harmonisasi dalam kebijaksanaan ekonomi, termasuk standarisasi produk (*Kompas*, 20-11-1993).

Sementara itu Menlu AS, *Warren Christopher* mengatakan bahwa: (1) APEC perlu dilembagakan untuk mempercepat peningkatan perdagangan dan investasi di kawasan Asia Pasifik; (2) harmonisasi langkah-langkah APEC adalah penting. Sejalan dengan hal ini, AS

mengusulkan untuk lebih melibatkan sektor swasta; (3) AS tetap menekankan pentingnya pelaksanaan sistem perdagangan dan investasi terbuka, meningkatkan kerja sama untuk menyelesaikan masalah-masalah regional, seperti energi dan lingkungan, mempererat jalinan kerja sama regional dan meningkatkan infra struktur pembangunan (*Kompas*, 20-11-1993).

Presiden Soeharto mengatakan bahwa: (1) keikutsertaan Indonesia dalam APEC bukan berarti meningkatkan Gerakan Nonblok (GNB), atau mengabaikan cita-cita GNB. Sebaliknya, kepemimpinan Nonblok akan mendapat perhatian; (2) APEC diharapkan dapat mengembangkan dialog yang konstruktif antara negara industri maju dan negara membangun. Di dalam APEC ada tiga negara industri maju anggota G7, yaitu AS, Kanada dan Jepang; (3) masa depan APEC penting karena di kawasan Asia Pasifik terletak kemungkinan dikembangkannya kerja sama di bidang ekonomi; (4) APEC perlu dikembangkan secara berhati-hati, dan hendaknya memberi manfaat untuk lingkungan APEC dan bagi semua negara di kawasan lainnya (*Kompas*, 21-11-1993).

KTM sepakat untuk mengurangi hambatan-hambatan dalam perdagangan barang, jasa, investasi, dan administrasi, serta meningkatkan akses ke data mengenai tarif di negara-negara APEC tanpa keluar dari prinsip GATT.

Kesepakatan bersama yang tertuang dalam Deklarasi Kerangka Kerja Sama Perdagangan dan Investasi Asia Pasifik (*Declaration on an Asia Pacific Economic Cooperation Trade and Investment Framework*) berisi: (1) rumusan tentang pembentukan kelompok kerja APEC untuk bidang telekomunikasi, pariwisata, konservasi sumber daya kelautan dan teknologi; (2) putusan untuk mengembangkan APEC dengan prinsip "regionalisme terbuka" dan sistem pasar yang mengarah pada interdependensi ekonomi di kawasan Asia Pasifik. Hal itu diperlukan karena masa depan APEC ditantang oleh lajunya perdagangan dan investasi regional, tantangan mana hanya bisa dihadapi dengan meningkatkan kerja sama, termasuk penyediaan fasilitas; (3) pengakuan APEC bahwa prinsip GATT tetap merupakan landasan sistem perdagangan dan kerja sama ekonomi APEC; (4) prinsip kerja sama APEC, yang tetap berpegang pada prinsip perdagangan multilateral yang bebas; (5) keyakinan para menteri untuk mendemonstrasikan visi interdependensi APEC pada komunitas perdagangan dan investasi global; (6) peranan APEC untuk mewakili kepentingan bersama kawasan Asia Pasifik dengan tetap

mengikuti prinsip umum perdagangan dan investasi GATT; (7) sikap APEC untuk mempertahankan semangat dialog terbuka, dan membangun konsensus dengan tetap menghargai pandangan tiap anggota; (8) kesepakatan mengenai Ketua KTM selanjutnya, yaitu tahun 1994: Indonesia, tahun 1995: Jepang, tahun 1996: Filipina, dan tahun 1997: Kanada; (9) keputusan menerima Chili, Meksiko dan Papua Nugini sebagai anggota APEC, namun Chili baru dapat mengikuti kegiatan APEC tahun 1994 saat kepemimpinan berada di bawah Indonesia. Sedangkan Meksiko dan Papua Nugini sudah dapat langsung mengikuti kegiatan APEC; (10) dukungan untuk menyukseskan Putaran Uruguay mengingat kontribusinya yang penting bagi pertumbuhan dan kemajuan dunia (*Kompas*, 21-11-1993).

Selain kesepakatan bersama, KTM juga mengeluarkan deklarasi terpisah tentang Putaran Uruguay, program kerja perdagangan dan investasi APEC 1994.

B. PERTEMUAN APEC KE-5

Pertemuan para pemimpin APEC ke-5 di Seattle yang didahului dengan Pertemuan SOM tidak mengeluarkan suatu putusan konkret tentang bentuk, struktur dan kelembagaan APEC. Mereka hanya merumuskan pandangan bersama yang mempunyai jangkauan ke depan sekurang-kurangnya memberi inspirasi bagi kelangsungan APEC. Pandangan itu berupa Pernyataan Visi Ekonomi (*Economic Vision Statement*) sebagai berikut: (1) komitmen untuk menciptakan masa depan yang stabil dan makmur bagi rakyat di kawasan Asia Pasifik dengan memperkuat landasan kerja sama ekonomi; (2) Pertemuan Tingkat Tinggi APEC tahun 1994 berlangsung di Jakarta; (3) landasan pertumbuhan ekonomi Asia Pasifik adalah sistem perdagangan multilateral yang terbuka. Peningkatan partisipasi anggota APEC dalam sistem GATT dapat meningkatkan kerja sama kawasan; (4) keberhasilan pembangunan di Asia Pasifik merupakan hasil kemampuan masyarakat di kawasan ini dalam mengadaptasi cepatnya perkembangan; (5) masyarakat ekonomi Asia Pasifik perlu tumbuh dalam semangat keterbukaan dan kemitraan; (6) berbagai hambatan perdagangan dan investasi akan terus dikurangi untuk memperlancar lalu lintas barang, jasa, modal dan investasi di kalangan anggota APEC; (7) perlu memperbaiki mutu pendidikan, meningkatkan melek huruf, memacu sistem pendidikan keterampilan; (8) perlu perbaikan telekomunikasi dan transportasi untuk mengurangi hambatan waktu dan ruang, sehingga

mobilitas barang dan manusia dapat berlangsung cepat dan efisien; (9) perlu tercipta lingkungan Asia Pasifik yang semakin baik dengan menjaga kualitas udara, air dan kawasan hijau. Sumber-sumber energi dan daya dimanfaatkan untuk menjamin pertumbuhan dan pembangunan berkelanjutan dan menjamin masa depan yang lebih aman bagi rakyat Asia Pasifik; (10) APEC agar memperluas dialog ekonominya untuk memajukan proyek-proyek kerja yang khusus. Semangat kewirausahaan dan kebijaksanaan yang berorientasi pasar, yang telah mendorong dinamika ekonomi, akan terus diperkokoh dalam APEC; (11) menerima rekomendasi Kelompok Para Pakar yang menganjurkan perdagangan bebas di Asia Pasifik, memajukan liberalisasi perdagangan global dan meluncurkan program-program nyata; (12) pertemuan para Menteri Keuangan APEC berlangsung tahun 1994, untuk mengkonsultasikan isu-isu ekonomi secara luas, termasuk perkembangan ekonomi makro dan arus modal; (13) dunia usaha agar membentuk Forum Bisnis Pasifik untuk mengidentifikasi isu-isu yang dihadapi APEC guna memperlancar perdagangan dan investasi kawasan, serta mendorong pengembangan jaringan bisnis regional; (14) sepakat untuk melakukan investasi bagi generasi mendatang di kawasan Asia Pasifik melalui pembentukan Program Pendidikan APEC; (15) sepakat untuk membentuk Program Sukarela Bisnis APEC (*APEC Business Volunteer Program*) untuk mendorong kerja sama dalam bidang sumber daya manusia, pertukaran keterampilan manajemen dan teknik, serta pengembangan usaha kecil dan menengah (*Kompas*, 22-11-1993).

II. PERSIAPAN PERTEMUAN APEC KE-6

A. PERTEMUAN SOM APEC

Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi APEC (SOM APEC) berlangsung di Jakarta tanggal 2-4 Februari 1994, dihadiri oleh 17 anggota APEC, yaitu Indonesia, Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, Filipina, Thailand, Jepang, AS, Hongkong, Korea Selatan, Taiwan, RRC, Australia, Selandia Baru, Kanada, Meksiko dan Papua Nugini.

Dirjen Hubungan Ekonomi Luar Negeri, *Wisber Loeis*, mengatakan dalam jumpa pers bahwa: (1) SOM menyepakati program yang akan dilaksanakan di Indonesia pada bulan-bulan yang akan datang, yaitu: (a) memutuskan Indonesia untuk menyelenggarakan simposium bea dan cukai bersamaan dengan Konperensi

Tingkat Menteri (KTM) bulan November 1994; (b) Indonesia akan menyelenggarakan Pertemuan Kelompok Ahli Bidang Usaha Kecil dan Menengah (*Expert Meeting on Small and Medium Scale Enterprises*) sebagai persiapan KTM; (2) SOM I merupakan persiapan KTM VI APEC dan Pertemuan Informal II Para Pemimpin APEC, yang akan berlangsung di Indonesia pada bulan November 1994; (3) para peninjau antara lain dari Sekretariat ASEAN dan *Pacific Economic Cooperation Council* (PECC); (4) SOM II akan berlangsung di Bali pada tanggal 16-20 Mei 1994, SOM III bulan Oktober 1994 dan SOM IV pada bulan November 1994; (5) pelaksanaan instruksi para Menlu agar SOM merumuskan saran bagi Kelompok Para Pakar untuk melaksanakan tugasnya di tahun 1994; (6) SOM telah menghasilkan operasionalisasi Komite Anggaran dan Administrasi (*Budget and Administrative Committee - BAC*) (*Suara Pembaruan*, 5-2-1994).

B. PERTEMUAN MENTERI KEUANGAN APEC

Pertemuan pertama para Menteri Keuangan Anggota Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) berlangsung di Honolulu, AS tanggal 18-19 Maret 1994 untuk membahas tentang bagaimana negara-negara di Asia Pasifik bisa terus tumbuh dan mempertahankan apa yang sudah dicapai di bidang ekonomi dan bagaimana negara-negara di kawasan Asia Pasifik mampu memobilisasi untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang diharapkan.

Menteri Keuangan AS, Llyod Bentsen, selaku Ketua Forum Pertemuan Menkeu APEC mengatakan kepada wartawan bahwa: (1) para Menteri Keuangan APEC menyetujui penyelenggaraan pertemuan lanjutan di Indonesia pada tahun 1995 untuk membahas masalah pengembangan ekonomi regional, strategi pertumbuhan ekonomi, berbagai masalah makro ekonomi, arus perpindahan modal di kawasan Asia Pasifik, serta kebijakan dan pengembangan sektor keuangan; (2) per-

temuan membicarakan masalah tantangan ekonomi yang akan dihadapi di kawasan Asia Pasifik, yaitu bagaimana mempertahankan pertumbuhan dengan inflasi yang rendah, upaya pengembangan infrastruktur dan pembiayaan investasi, serta upaya mendorong pengembangan pasar modal; (3) pertumbuhan ekonomi yang baik di kawasan Asia Pasifik akan membawa hasil bagi masing-masing negara APEC dan juga bagi dunia ekonomi secara keseluruhan; (4) ada beberapa prinsip dalam membuat kebijaksanaan: (a) negara-negara APEC diminta menerapkan kebijaksanaan makro ekonomi yang hati-hati dengan mengupayakan tingkat inflasi yang rendah sebagai dasar untuk mempertahankan tingkat pertumbuhan; (b) peningkatan lalu lintas barang, jasa dan investasi antar negara merupakan pilar penting bagi tercapainya perekonomian di kawasan Asia Pasifik; (c) sektor swasta menjadi motor utama dari pertumbuhan ekonomi di Asia Pasifik; (d) mobilisasi dana sangat dibutuhkan dalam mendukung investasi swasta dan pembangunan infrastruktur, membantu diversifikasi sumber-sumber pendanaan, mengurangi *cost of capital*, dan membantu pengembangan pasar modal; (e) perumusan kebijaksanaan yang mendorong arus dana yang lebih banyak untuk masuk ke suatu negara melalui investasi langsung (*Foreign Direct Investment - FDI*) terbukti mampu memberikan kontribusi yang positif dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi; (f) para Menkeu APEC setuju untuk meningkatkan arus modal dan surat berharga bagi investasi di antara negara APEC; (g) sepakat untuk bekerjasama dalam memajukan pasar-pasar modal domestik sebagai sumber pembiayaan bagi proyek infrastruktur jangka panjang; (h) menyambut baik upaya yang dilakukan Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Dunia, *International Finance Corporation* (IFC), dan Bank Pembangunan Asia (ADB) untuk membantu pengembangan pasar uang; (i) mendorong agar lembaga-lembaga keuangan tersebut melanjutkan strategi yang sudah diterapkan untuk membantu pendanaan perusahaan kecil dan menengah (*Kompas*, 21-3-1994).

Timbangan Buku

Operasi Perdamaian PBB: Tantangan di Masa Depan

Peacekeeping: Challenges for the Future, Hugh Smith (ed.), Canberra: Australian Defence Studies Centre, Australian Defence Force Academy, 1993, xiv + 229 hal. ISBN 0 7317 0274 3.

BERAKHIRNYA Perang Dingin telah mendorong Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk kembali memainkan peran dan fungsi utama dalam politik internasional. Meningkatnya peran lembaga dunia ini antara lain terlihat dari meningkatnya jumlah operasi perdamaian (*peacekeeping operations*) yang diluncurkan selama tahun 1990-1993, serta dari perubahan dan perbaikan kualitatif yang mengikuti operasi-operasi perdamaian yang baru tersebut. Seperti yang dilakukan di Kamboja, operasi perdamaian PBB tidak lagi terpaku pada konsep operasi lama, yaitu mengawasi gencatan senjata, tetapi melibatkan banyak kegiatan baru seperti: pemulangan para pengungsi, pengawasan dan penegakan hak-hak asasi manusia, pelaksanaan pemilihan

umum, serta rekonstruksi dan rehabilitasi ekonomi.

Mengikuti evolusi di atas, pembahasan mengenai peran dan kedudukan baru PBB-pun berkembang menjadi topik utama dalam banyak seminar internasional serta penerbitan ilmiah selama tahun 1992-1993. Buku *Peacekeeping: Challenges for the Future* ini merupakan salah satu dari sekian banyak buku-buku baru yang terbit dalam rangka menyambut "kebangkitan" PBB ini. Seperti pembahasan lainnya, buku ini pun pada intinya mendukung kembalinya PBB sebagai aktor utama dalam percaturan politik dunia, perdamaian pada khususnya.

Dalam konteks ini, harus diakui bahwa Australia telah memainkan peran aktif. Buku ini sendiri, misalnya, terbit sebagai tindak lanjut dari sebuah seminar internasional yang diprakarsai oleh Angkatan Bersenjata Australia pada bulan Juni 1993. Sebelumnya, Menteri Luar Negeri Gareth Evans telah menerbitkan "buku biru"-nya: *Cooperating for Peace*, yang juga menyoroti pe-

ran serta kedudukan PBB di masa pasca Perang Dingin. Dalam kesempatan lain, Australia telah memprakarsai "The Canberra Seminar" yang secara khusus diadakan untuk membahas perubahan-perubahan drastis di seputar PBB.

Sebagai produk kalangan militer, tidaklah mengherankan kalau buku ini lebih memperhatikan aspek militer dan operasional dari operasi perdamaian, dengan pengalaman dan keterlibatan kontingen Australia sebagai salah satu acuan dasar utamanya. Namun, ini tidak berarti bahwa hal-hal yang bersifat non-militer ataupun non-Australia dikesampingkan begitu saja. Salah satu kelebihan dari buku ini adalah disertakannya analisis teoretis-konseptual, dan juga tulisan-tulisan mengenai pengalaman negara-negara lain, termasuk Indonesia.

Tulisan Cathy Downes, misalnya, menyoroti tantangan yang dihadapi oleh negara-negara kecil dalam partisipasinya di operasi perdamaian yang baru. Analisis Downes ini beranjak dari konsep *second generation peacekeeping operation* yang diajukan oleh John McKinlay and Jarat Chopra yang pada intinya menekankan perubahan dalam sifat-sifat dasar operasi perdamaian, terutama dalam kecenderungan mempergunakan kekuatan dan kekerasan. Dari sini, Downes berkesimpulan bahwa negara-negara kecil, seperti misalnya Selandia Baru, perlu mengkaji kembali keseluruhan *force structures* yang ada, termasuk doktrin dan kesiapan operasionalnya, sehingga keterlibatan mereka dalam operasi militer PBB tidak mengganggu kepentingan agenda keamanan nasional masing-masing.

Analisis Cathy Downes ini sesungguhnya menarik untuk dikembangkan dan dikaji secara lebih mendalam. Sayangnya, penekan-

an buku ini terlalu dititik beratkan pada pembahasan praktis-operasional sehingga momentum dan landasan teoretis-konseptual yang telah dikembangkan oleh Downes ini tidak dikembangkan sebagaimana mestinya di dalam bab-bab selanjutnya.

Menutupi kekurangan ini, ulasan singkat yang mengetengahkan pengalaman dan keterlibatan negara Asia Pasifik lainnya, yaitu Fiji, Indonesia, Singapura dan Thailand, yang ditulis oleh perwira militer dari negara-negara yang bersangkutan telah membantu memberikan perspektif tambahan yang penting dan menarik bagi buku ini. Ditambah dengan uraian mengenai pengalaman Australia sendiri, tulisan-tulisan ini sekurangnya dapat menggambarkan besarnya inisiatif, kesiapan, serta komitmen dari negara-negara Asia Pasifik dalam membantu misi-misi perdamaian PBB di lapangan.

Yang agak disayangkan adalah bahwa tulisan-tulisan dari negara tersebut di atas masih terkesan terlalu "formal" dan sama sekali tidak menyinggung atau membahas kemungkinan koordinasi dan kerja sama secara regional.

Di luar pembahasan di atas, dua tulisan lain yang menarik untuk diperhatikan adalah analisa mengenai keterlibatan Polisi (*Civilian Police*) oleh Peter MacAulay serta perspektif dari media massa yang ditulis oleh Graeme Dobell. Masing-masing topik ini, dalam kapasitasnya tersendiri, mewakili elemen-elemen penting yang peran dan kedudukannya dalam misi perdamaian sedang berkembang dengan pesat sesuai dengan evolusi operasi perdamaian itu sendiri.

Keterlibatan *Civilian Police* sesungguhnya telah dimulai dengan operasi perdamaian di Cyprus (UNFICYP, 1964). Namun kontribusi dari keterlibatan dan peran mere-

ka baru terlihat menonjol dalam operasi-operasi perdamaian kontemporer, seperti UNTAG di Namibia dan UNTAC di Kamboja. MacAulay berpendapat bahwa fungsi dan peranan *Civilian Police* ini masih belum sepenuhnya didayagunakan dan karenanya harus terus dikembangkan -- seperti kontingen militer -- sehingga dapat menjadi elemen andalan yang dapat memberikan perlindungan bagi anggota-anggota lainnya di lapangan.

Dalam semua proses dan kegiatan ini, pengaruh dan keterlibatan media massa tidak dapat diabaikan. Malahan, "*CNN Factor*" sekarang ini telah berkembang menjadi salah satu dasar pengambilan keputusan yang penting, termasuk juga dalam pengiriman pasukan ke suatu medan operasi, karena kedekatan serta kekuatannya dalam membentuk pandangan umum (*public opinion*). Dari pengamatannya terhadap kasus-kasus Perang Dunia II, Perang Vietnam, Malvinas, dan juga Perang Teluk, Graeme Dobell berkesimpulan bahwa pengalaman dalam operasi perdamaian telah membantu mengubah terjalannya hubungan kerja yang baik sehingga para peliput berita kini tidak perlu untuk "dijauhkan" lagi. Dari sini, Dobell kemudian berpendapat bahwa media massa dapat memainkan peran yang cukup penting, yaitu sebagai fasilitator.

Secara keseluruhan, buku *Peacekeeping: Challenges for the Future* ini merupakan buku yang penting dan menarik untuk dibaca. Usaha menuju perdamaian, seperti melalui *Peacekeeping*, bukanlah suatu tugas dan tanggung jawab yang mudah. Apalagi kalau pada kenyataannya pihak-pihak yang bertikai ternyata tidak peduli pada niat baik kita. Ditambah lagi dengan besarnya harapan dan sorotan kalangan masyarakat internasional, seperti kasus Bosnia, maka kedudukan dan peran yang dijalankan PBB sebagai penjaga perdamaian global bukanlah sesuatu yang membuat kita menjadi iri. Buku ini membantu memahami masalah dan tantangan yang dihadapi PBB dalam mencoba mengatasi kesulitan-kesulitan dunia saat ini.

Sebagai catatan akhir perlu dikemukakan bahwa *bias* yang mungkin timbul karena penekanan utamanya pada pengalaman dan keterlibatan kontingen Australia tidaklah mengurangi kegunaan buku ini. Sebaliknya, dengan mengetahui inisiatif, pengalaman dan kesiapan Australia, kita dapat secara lebih konkret mengantisipasi dan kemudian memusatkan perhatian pada peranan dan kebutuhan-kebutuhan lain yang tidak atau belum tercakupi.

A.K.P. Mochtan

Para Penulis

- **Bantarto Bandoro.**

Sarjana Hukum jurusan Hukum Internasional Publik, Universitas Indonesia, 1978; MA dalam Hubungan Internasional dari International University of Japan, Graduate School of International Relations, 1986; sejak 1980 menjadi anggota Departemen Hubungan Internasional (HI) CSIS; kini Ketua Departemen HI CSIS; peneliti dan pengamat masalah Asia Timur, khususnya Jepang dan hubungannya dengan Amerika Serikat.

- **Herman Joseph S. Kraft.**

Research Fellow, Institute for Strategic and Development Studies and Instructor, Department of Political Science, University of the Philippines.

- **Mochtar Kusuma-Atmadja.**

Lulus Fakultas Hukum UI Jakarta (1955), Yale University (1955) dan mendapat gelar Doktor dalam ilmu hukum internasional dari Unpad (1962). Dari tahun 1964-1966 menelaah ilmu hukum pada beberapa universitas, yaitu, Universitas Yale, Harvard Law School, Universitas Chicago, dan Trade of Development Research Fellowship. Karier akademis dimulai pada lingkungan Fakultas Hukum Unpad pada tahun 1957 dan sebagai Guru Besar pada tahun 1962. Dua kali berturut-turut duduk dalam kabinet sebagai Menteri Kehakiman (1974-1978) dan Menteri Luar Negeri (1978-1988); sekarang sebagai anggota Dewan Pertimbangan Agung. Sering mewakili Indonesia dalam pelbagai konferensi internasional mengenai hukum laut. Dan akhir-akhir ini diangkat oleh Sekjen PBB sebagai anggota dari "Public Hearings Panel on Transnational Corporation in South Africa and Namibia" (1989) dan juga diangkat sebagai "Chairman of the Iraq-Kuwait Boundary Demarcation Commission" (1991).

- **Dhurorudin Mashad.**

Peneliti pada Pusat Penelitian & Pengembangan Politik & Kewilayahan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPW-LIPI), Jakarta.

- **Hadi Soesastro.**

Sarjana di bidang Teknik Pesawat Terbang (Dipl. Ing.), Rhenish Westfaelische Technische Hochschule, Aachen, Jerman Barat, 1971 dan pada 1978 memperoleh Ph.D. dari The Rand Graduate Institute for Policy Studies, Santa Monica, Amerika Serikat; kini anggota Dewan Direktur dan Direktur Eksekutif CSIS; Anggota Dewan Juri Lomba Karya Ilmiah Remaja, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia (1981 sampai sekarang), Dosen FISIP dan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

- **Asnanl Usman.**

Sarjana Hubungan Internasional dari Fakultas Sospol, Universitas Padjadjaran, Bandung tahun 1978 dan MA dalam Hubungan Internasional dari ANU, Canberra, Australia (1989); sejak tahun 1978 menjadi anggota Departemen HI CSIS; peneliti dan pengamat dalam bidang hukum laut, masalah-masalah Asia Tenggara khususnya Indocina, dan Pasifik Barat Daya.

- **Wijarso.**

Memperoleh gelar Insinyur Kimia dari Universitas Gadjah Mada (1956). Bekerja sebagai pegawai negeri pada sektor industri (1956-1963); kemudian sektor Minyak dan Gas (1964-1984). Selanjutnya menjadi Staf Ahli Menteri Pertambangan dan Energi dari tahun 1984 hingga pensiun tahun 1994. Di samping itu juga berpengalaman bekerja pada pelbagai bidang di lingkungan Pertamina, OPEC, Energi baik nasional maupun internasional.

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:
Biro Pemasaran
Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27
Jakarta 10160
Telepon: 3865532 s/d 35

pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 4.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 20.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 3865532, 3865533, 3865534, 3865535